

Vilje til fred?

Utvikling og endring av amerikansk diplomati i

Midtøsten under Clinton og Bush

1993 - 2009



Kjetil Sjøberg

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Våren 2009

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	iv
1 Innledning.....	1
<i>Tema og problemstilling.....</i>	<i>1</i>
<i>Litteratur og kilder.....</i>	<i>2</i>
<i>Teoretisk utgangspunkt.....</i>	<i>5</i>
2 Bush og Baker – fredsprosessens utgangspunkt.....	9
<i>Var en fredsprosess mulig?.....</i>	<i>9</i>
<i>Krigen som ga fredsprosessen en ny sjanse.....</i>	<i>12</i>
<i>Fredskonferansen i Madrid.....</i>	<i>15</i>
<i>Bush og Baker ute av bildet.....</i>	<i>18</i>
3 Clintons første periode (1993 – 1997).....	19
<i>Clintons utgangspunkt.....</i>	<i>19</i>
<i>Norge og fredsprosessen.....</i>	<i>23</i>
<i>Oslo-avtalen.....</i>	<i>25</i>
<i>USAs rolle etter Oslo.....</i>	<i>27</i>
<i>Oslo II-avtalen.....</i>	<i>30</i>
<i>Et nytt Midtøsten?.....</i>	<i>32</i>
<i>Høyresiden og fredsprosessen.....</i>	<i>34</i>
4 Clintons andre periode (1997 – 2001).....	37
<i>Et godt utgangspunkt for å lage fred?.....</i>	<i>37</i>
<i>Netanyahus “felle” og byggingen av Har Homa.....</i>	<i>39</i>
<i>En amerikansk plan.....</i>	<i>41</i>
<i>Albrights “ultimatum”.....</i>	<i>43</i>
<i>Toppmøtet ved Wye River.....</i>	<i>45</i>
<i>En hemmelig plan.....</i>	<i>46</i>
<i>Clintons brev til Arafat.....</i>	<i>50</i>
<i>Baraks plan.....</i>	<i>51</i>
<i>Palestinerne på sidelinjen.....</i>	<i>55</i>
<i>Camp David II.....</i>	<i>56</i>
<i>Et siste forsøk.....</i>	<i>59</i>
5 Bushs første periode (2001 – 2005).....	61

<i>Bushs utgangspunkt</i>	61
<i>“Mitchell” og “Tenet”</i>	64
<i>Etter “9/11” – på vei mot en tostatsløsning</i>	66
<i>Arafat “irrelevant”?</i>	70
<i>Politisk reform viktigere enn våpenhvile</i>	72
<i>“Veikartet for fred” og krigen i Irak</i>	73
<i>Utfordringer mot ”Veikartet”</i>	75
<i>Palestinsk reformarbeid</i>	76
<i>Et veikart for fred?</i>	77
<i>Sabotasje</i>	79
<i>Ensidig tilbaketrekking</i>	80
6 Bushs andre periode (2005 – 2009)	83
<i>The time for diplomacy is now</i>	83
<i>Framgang?</i>	84
<i>Israel tilbake til ”Veikartet”?</i>	85
<i>Hamas’ valgseier</i>	86
<i>Hamas isolert</i>	89
<i>Palestinsk splittelse</i>	90
<i>Annapolis</i>	91
<i>På vei mot en tostatsløsning?</i>	92
7 Avslutning	96
Dokumenter	104
Litteraturliste	106

FORORD

Denne oppgaven har tatt mye tid og krefter i løpet av de tre semestrene som er gått siden jeg startet, men det har vært veldig lærerikt og interessant. Det er mange som fortjener takk for at oppgaven kom i stand. Først og fremst vil jeg takke veilederen min Hilde Henriksen Waage for gode, solide og raske tilbakemeldinger. Disse tilbakemeldingene har vært uvurderlige.

Takk også til mine medstudenter som selv er i ulike faser i arbeidet med sine respektive masteroppgaver. Det har vært veldig greit å komme sammen og snakke om våre felles gleder og utfordringer. Takk for gode og nyttige kommentarer underveis i arbeidet og lykke til videre.

En spesiell takk går også til de ansatte ved Nobelinstituttets bibliotek for rask og bra service. Dette biblioteket er en "gullgruve" med mange skatter som mange studenter og andre vil ha stor glede og nytte av også i framtiden.

Sist men ikke minst vil jeg takke familie og venner som har sørget for å minne meg på at det også finnes et liv utenfor og etter arbeidet med masteroppgaven. Takk for deres støtte som jeg hele tiden har kunnet stole på.

Blindern, mai 2009

Kapittel 1.

Innledning

Tema og problemstillinger

I november 2007 sammenkalte president George W. Bush til fredskonferanse i Annapolis, USA. Formålet med konferansen var å prøve å få i gang nye fredssamtaler mellom Israel og palestinerne. Det var da gått sju år siden forrige gang slike samtaler ble holdt. Det hadde gått 17 år siden fredskonferansen i Madrid.¹ Til stede på konferansen i Annapolis var blant andre representanter fra Saudi-Arabia og Syria, stater som ennå ikke hadde anerkjent Israel. Resultatet av konferansen i Annapolis ble at Israel og representanter for PLO ble enige om å fortsette forhandlinger, med mål om å nå en avtale innen slutten av 2008. Det ville i så fall føre til opprettelsen av en palestinsk stat. I slutten av mars 2008 holdt den amerikanske utenriksministeren, Condoleezza Rice, møter med palestinske og israelske myndigheter. Under disse møtene ble det diskutert hvordan Israel og palestinske myndigheter skulle følge opp det såkalte “Veikartet for fred”.² Utover i 2008 oppstod det behov for amerikansk megling, ettersom israelere og palestinere ikke holdt forhandlingene gående på egenhånd. Det viste seg imidlertid at det var liten grunn til å tro at en endelig avtale kunne nås før året var omme.

For første gang på flere år engasjerte USA seg i fredsprosessen mellom Israel og palestinerne og det med en uttalt ambisjon om at israelere og palestinere skulle nå en fredsavtale innen utgangen av 2008. Hvorfor tok Bush-administrasjonen først i 2007 et slikt initiativ? Det var så langt tilbake som i år 2000 at USA, under den daværende presidenten Bill Clinton, forrige gang var vertskap for fredssamtaler mellom Israel og palestinerne. Det aktive amerikanske fredsdiplomati under Clinton kulminerte i 2000 med et toppmøte på Camp David. Dette toppmøtet var Clinton-administrasjonens siste høyprofilerte forsøk på å mekle frem en fredsavtale.³ Endringen i USAs engasjement og

¹ Madrid-konferansen var en internasjonal fredskonferanse som åpnet i oktober 1991. Konferansen tok sikte på å løse konflikten mellom Israel og deres arabiske naboer, inkludert palestinerne. For første gang var palestinerne til stede på en fredskonferanse som handlet om dem. Palestineren var likevel kun del av den jordanske delegasjonen. Konferansen var et fredsinitiativ satt i gang av president George H. W. Bush og hans utenriksminister James Baker; Shlaim, Avi. 2001. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, New York: Norton. ss. 485-492.

² *Veikartet for fred* var en amerikansk plan for fredssamtaler mellom Israel og palestinerne med støtte fra FN, EU og Russland. Planen la opp til opprettelsen av en palestinsk stat. Se hele dokumentet på http://www.brookings.edu/press/Books/~//media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf. (6. mai 2009)

³ Et toppmøte mellom Israel og palestinerne med president Bill Clinton som mekler, ble avholdt ved Camp David i USA i juli 2000. Toppmøtet var et forsøk på å få til en endelig fredsavtale mellom Israel og palestinerne. Ingen slik avtale ble

intensiteten på diplomatiet i Midtøsten virker slående, dersom en sammenlikner George W. Bushs periode som president med Bill Clintons periode som president.

I perioden 1993 til 2009 så det ut til å ha forekommet betydelige endringer i det amerikanske diplomatiet i Midtøsten. Denne oppgaven vil derfor se nærmere på følgende spørsmål: *Hvordan og hvorfor endret amerikansk Midtøsten-politikk seg i perioden 1993 til 2009?* Disse to spørsmålene blir denne oppgavens hovedproblemstillinger. Den første hovedproblemstillingen skal besvares ved å redegjøre for hva de to administrasjonene gjorde. Den andre hovedproblemstillingen skal besvares ved å gjøre rede for hvilke aktører og strukturer som var avgjørende for amerikansk diplomati i Midtøsten i denne perioden og vise hvordan disse aktørene og strukturene virket inn på amerikansk Midtøsten-politikk. Denne oppgaven avgrenses ved at den fokuserer på USAs rolle som fredsmekler mellom Israel og palestinerne. USA er i en særstilling som fredsmekler i denne konflikten fordi USA er Israels nærmeste allierte og støttespiller. Israel mottar blant annet en årlig sum på nærmere \$3 milliarder fra USA i militær støtte. USAs posisjon som eneste supermakt i verden i dag, gjør betydningen av amerikansk involvering i konflikten enda viktigere.⁴

Litteratur og kilder

Det er nettopp sammenlikningen av Clintons politikk i Midtøsten med Bushs politikk på dette området som er spesielt med denne oppgaven. Tidligere forskning har tatt for seg flere amerikanske presidentadministrasjoners politikk i Midtøsten. I *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967* følger professor i statsvitenskap, William B. Quandt, amerikansk Midtøsten-politikk fra Lyndon B. Johnson til George W. Bush.⁵ Quandt analyserer imidlertid ikke George W. Bushs andre periode (2005-2009). Relevant for min oppgave er det blant annet å se nærmere på hva Quandt skriver om amerikansk Midtøsten-politikk under Bill Clinton og George W. Bush og til en viss grad George H. W. Bush. Quandt vektlegger i *Peace Process* blant annet presidenten og hans nærmeste medarbeideres rolle i utarbeidingen av administrasjonens politikk. I tillegg vektlegges den prosessen som fører til hva Quandt kaller en sammenlønning eller strømlinjeforming av ulike administrasjoners Midtøsten-politikk. Denne prosessen finner sted etter som ulike administrasjoner blir bedre kjent med hvordan ting fungerer i Midtøsten og i Washington.⁶

oppnådd; Quandt, William B, 2001. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press, ss. 362-368.

⁴ Hudson, Michael C. 2005. "The United States in the Middle East" i Fawcett L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, New York: Oxford University Press Inc, s. 289.

⁵ Quandt, William B, 2005. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press.

⁶ Quandt 2005, ss. 7-20.

Fredsprosessen er også blitt skrevet om som en del av Israels historie og ikke som en del av amerikansk utenrikspolitikk. I *The Iron Wall: Israel and the Arab World* bidrar den israelske historikeren, Avi Shlaim, med en revidert tolkning av staten Israels historie og politikk.⁷ *The Iron Wall* følger Israels historie fra 1947 frem til 1999. Den delen av boken som ligger opp til mitt forskningsfelt er de fire siste kapitlene som omhandler fredsprosessen, samt epilogen. Gjennom å se fredsprosessen som en del av Israels historie, får boken et fokus på israelsk politikk og politikere. Dette perspektivet er nyttig for min oppgave da boken gir et innblikk i hvordan de sentrale aktørene i Israel og i regionen tenkte rundt fredsprosessen. Spesielt nyttig er det å få innblikk i hvordan de ulike israelske statsministrene i denne perioden forholdt seg til fredsprosessen.

I tillegg til forskningslitteratur, finnes det også bøker skrevet av journalister som har intervjuet sentrale aktører gjennom fredsprosessen. En av disse bøkene er *Shattered Dreams: The Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995-2002*.⁸ Boken er skrevet av den franske journalisten Charles Enderlin. Den er nyttig for min oppgave fordi den følger forhandlerne og beslutningstakerne gjennom store deler av fredsprosessen, både de israelske, palestinske og amerikanske. Gjennom videointervjuer foretatt rett etter viktige møter mellom partene og personlige notater skrevet av forhandlere underveis i fredsprosessen, gjenskaper Enderlin fredsforhandlingene som foregikk i perioden 1995-2000.⁹

Shattered Dreams tar for seg fredsprosessen fram til 2000. I boken *Elusive Peace* følger imidlertid den britisk-israelske forfatteren og journalisten Ahron Bregman fredsprosessen i perioden 1999-2004.¹⁰ *Elusive Peace* er på samme måte som *Shattered Dreams* basert på intervjuer med sentrale aktører. Bregman har intervjuet over 100 sentrale aktører og beslutningstakere i fredsprosessen i perioden 1999 til 2004. *Elusive Peace* tar for seg Ehud Baraks år som statsminister fra 1999 til 2001. Boken følger også fredsprosessen i Ariel Sharons første år som israelsk statsminister, fra 2001 til 2004. Denne boken er viktig for mitt vedkommende fordi den også dekker tiden etter Barak, og ser nærmere på fredsprosessen under president Bushs første periode. En periode som ikke er godt dekket i forskningslitteraturen.

Det finnes også litteratur som er skrevet av noen av de sentrale aktørene i fredsprosessen. Denne litteraturen spiller også en viktig rolle for min oppgave, fordi den gir forhandlerne og beslutningstakernes versjon av hva som foregikk bak lukkede dører. Likevel er ikke slik litteratur helt uproblematisk å arbeide med. Forfatteren kan ha en interesse av å fremstille ting på en spesiell måte, da han eller hun selv hadde en sentral rolle i den historien som blir fortalt. Dette gjelder spesielt Dennis

⁷ Shlaim, Avi, 2001. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, New York: Norton.

⁸ Enderlin, Charles, 2002. *Shattered Dreams: The Failure of the Peace Process in the Middle East*. New York: Other Press.

⁹ Enderlin 2002, s. xvi.

¹⁰ Bregman, Ahron, 2005. *Elusive Peace: How the Holy Land defeated America*, London: Penguin.

Ross og hans bok *The Missing Peace – The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*.¹¹ Ross var en av Clintons nærmeste rådgivere i Midtøsten-spørsmål slik han også hadde vært under den første Bush-administrasjonen. Ross var amerikansk utsending til Midtøsten fra 1988 til 2000. *The Missing Peace* kom i 2004 og er en veldig detaljert beretning om fredsprosessens historie og omhandler i all hovedsak Clinton-administrasjonens rolle i fredsprosessen. Men boken gir kun en hovedaktørs oppfatning og tanker rundt fredsprosessen i perioden fra ca. 1990 – 2001. Det er derfor viktig også å se på hva andre aktører har skrevet om hva som ble sagt og gjort bak lukkede dører.

Dette gjelder spesielt de kontroversielle spørsmålene. Et godt eksempel er forhandlingene ved Camp David i 2000. I *The Missing Peace* legges skylden for at en endelig fredsavtale ikke ble nådd på PLO leder og president for den palestinske selvstyremyndigheten, Yassir Arafat. Ross hevder at Arafat ikke verken var villig eller i stand til å nå en endelig fredsavtale.¹² En annen av aktørene ved Camp David hevder at denne forklaringen er for enkel. I ”Camp David: The Tragedy of Errors” legges ikke skylden ene og alene på Arafat. Det var flere faktorer som gjorde at en endelig avtale ikke ble nådd hevder artikkelforfatterne, Robert Malley og Agha Hussein. De legger blant annet et stort ansvar på Baraks måte å forhandle på. I tillegg trekker Malley og Hussein frem Clintons motvilje til å bruke sin autoritet til å få forhandlingene i havn.¹³ Malley var selv en del av det amerikanske teamet og deltok i fredsforhandlingene ved Camp David. Dette eksemplet viser hvor viktig det er å sjekke en aktørs historie opp mot en eller flere andre aktørers historie. På denne måten vil en få et mer fullstendig bilde av hva som faktisk skjedde.

Det materialet som er brukt til å besvare problemstillingene jeg har presentert består for det meste av sekundærlitteratur, da mange dokumenter og annet materiale fra perioden for det meste fortsatt er utilgjengelig. Det er dessuten et stort kildemessig problem at forskere generelt ikke har den samme adgangen til arkiver og informasjon på den palestinske siden. I hele den arabiske verden er arkiver så godt som fullstendig lukket for forskere.

Clintons periode dekkes relativt godt i forskningslitteraturen. Det er ikke tilfelle med Bushs periode. Materialet jeg vil bruke for å dekke den perioden vil derfor for det meste bestå av andre kilder, som for eksempel viktige taler, brev, avisartikler og artikler i tidsskrifter. Et eksempel er avisartikkelen ”From Bush, Mideast Words to Act On” skrevet av Zbigniew Brzezinski og William B. Quandt. Denne artikkelen tar utgangspunkt i en uttalelse president Bush kom med etter å ha hatt et møte med

¹¹ Ross, Dennis, 2004. *The Missing Peace. The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

¹² Ross 2004, s. 761.

¹³ Malley, Robert og Agha, Hussein, 2001. ”Camp David: The Tragedy of Errors”, *The New York Review of Books*, 9. august. Vol. 48. Nr. 13.

palestinernes president Mahmoud Abbas i 2005. Bush erklærte da at: "Israel should not undertake any activity that contravenes road map obligations or prejudices final-status negotiations with regard to Gaza, the West Bank and Jerusalem (...) A viable two-state solution must ensure contiguity of the West Bank. And a state of scattered territories will not work. There must also be meaningful linkages between the West Bank and Gaza". Brzezinski og Quandt så denne uttalelsen som et tegn på at Bush-administrasjonen ville holde Israel til den delen av FN-resolusjon 242 som slår fast at en fredsavtale må være basert på prinsippet om "land mot fred".¹⁴ Bush uttalte også at dersom det skulle foretas endringer i 1949-grensen, måtte dette skje ut ifra en enighet mellom israelere og palestinere. Brzezinski og Quandt ser dette standpunktet i lys av presidentens brev til Ariel Sharon i 2004. I dette brevet ga Bush uttrykk for at det er urealistisk å tro at en endelig fredsavtale vil innebære en fullstendig tilbaketrekking til grensene slik de var etter våpenhvilen i 1949. Brzezinski og Quandt mente derfor Bushs uttalelser i 2005 ikke ga grunn til overdreven optimisme. Artikkelen avsluttes med å slå fast at uten et seriøst amerikansk initiativ, vil partene aldri nå en rettferdig og varig fred.¹⁵

Teoretisk utgangspunkt

Professor i historie, Knut Kjeldstadli, diskuterer i sin artikkel *Struktur, norm og interesse – om historikernes behov for handlingsteori* ulike typer handlingsteori innenfor historieskriving. Kjeldstadlis utgangspunkt er at historiefagets mål er å forklare samfunnsmessige sammenhenger og å forstå menneskelige handlinger. Hvorfor gjør folk det de gjør? Kjeldstadli presenterer i sin artikkel først to idealtyper av handlingsteori, nemlig interesseteorien og normteorien. Han understreker likevel at dette nettopp er idealtyper og at få historikere rendyrker den ene eller den andre teorien.¹⁶

Interesseteorien opererer med den frie og rasjonelle aktøren som forfølger sine mål, som springer ut ifra aktørens egeninteresse. Innvendinger mot denne teorien er at aktøren kan mangle informasjon eller være feilinformert. Dette gjør at aktøren egentlig kun kan handle ut ifra det han tror vil bidra til måloppnåelse. Aktøren er heller ikke alene og må ofte samarbeide med andre. Aktøren har også ofte flere interesser og flere roller som kan være motstridende. I tillegg er aktøren underlagt visse føringer og handlingsrammer som begrenser spillerrommet.¹⁷

Normteorien hevder i stedet at vi handler som vi gjør fordi vi har internalisert den kulturelle ordenen i et samfunn. En slik idealteori er også problematisk hevder Kjeldstadli. En av grunnene til det

¹⁴ FN-resolusjon 242 er tilgjengelig på

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement> (6. mai 2009)

¹⁵ Zbigniew Brzezinski and William B. Quandt: "From Bush, Mideast Words to Act On", *Washington Post*, 17 juni 2005.

¹⁶ Kjeldstadli, Knut, 1991. "Struktur, norm og interesse – om historikernes behov for handlingsteori", i *Heimen* (1) Oslo: Universitetsforlaget, ss. 50-52.

¹⁷ Kjeldstadli 1991, ss. 53-54.

er fordi han mener normteorien ikke er bevist før individet i en gitt situasjon handler mot egen interesse og i stedet handler i tråd med normer og kulturelle retningslinjer. En annen innvending mot denne teorien er at det blir problematisk å forklare hvordan den styrende ordenen og kulturen har oppstått. Hva var drivkreftene bak en oppstått kulturell orden?¹⁸

Kjeldstadli mener at ingen av de to idealtypene er tilfredsstillende som handlingsteorier og diskuterer muligheter for en tredje handlingsteori. Et eksempel han nevner er den franske sosiologen Pierre Bourdieu sin praksisteori. Det sentrale begrepet i denne teorien er habitus, som plasserer seg mellom struktur og subjekt. Habitus er kulturelle systemer som disponerer folk til å tenke og handle i en retning, men som ikke er helt avgjørende for det endelige handlingsvalget. Habitusene varierer fra samfunn til samfunn.¹⁹

Kjeldstadli konkluderer med at historikere bør velge teori etter hvilket fenomen som skal forklares. Når det gjelder denne oppgavens teoretiske utgangspunkt, vil den ikke ta utgangspunkt i en rendyrking av noen av de presenterte idealtypene innen handlingsteori. De argumentene som er presentert ovenfor viser tydelig ulempene ved å velge en idealtipe framfor en annen. Fordi denne oppgaven også skal forklare *hvorfor* amerikansk Midtøsten-politikk utviklet seg som den gjorde i perioden jeg tar for meg, vil det være nødvendig og fruktbart å ta utgangspunkt i en form for handlingsteori for å lettere forstå denne utviklingen. Et viktig begrepspar for denne oppgaven kan derfor være *aktør/struktur*. Dette oppfatter jeg som en handlingsteoretisk kompromiss som tar høyde for både den intensjonelle og den normative handlingstypen. Det er likevel ikke helt problematisk å operere med dette begrepsparet. Hvordan definerer man en aktør? Er det et handlende individ eller kan det også være en gruppe eller en institusjon? Det er likevel enklere å definere aktører enn det er å definere strukturer.

I denne oppgaven har jeg prøvd å fokusere på de mest sentrale *aktørene*, som hadde avgjørende betydning for amerikansk Midtøsten-politikk i denne perioden. Men å fokusere kun på aktører ville gitt en ufullstendig forklaring på hvorfor politikken utviklet seg som den gjorde og hvorfor viktige aktører tok de valgene de gjorde. Det ville være å godta den intensjonelle handlingsteorien fult ut. Jeg har derfor prøvd å også forklare *handlingsrommet* disse aktørene opererte innenfor. På hvilket grunnlag handlet aktørene? Det er her strukturbegrepet kommer inn i forklaringen. Under følger eksempler på både aktører og strukturer knyttet til oppgavens tema og problemstilling.

En av hovedaktørene denne oppgaven vil fokusere på er den amerikanske presidenten og hans nærmeste rådgivere, ikke minst utenriksministeren. Presidenten er en nøkkelperson i utformingen av

¹⁸ Kjeldstadli 1991, ss. 56-57.

¹⁹ Kjeldstadli 1991, s. 59.

amerikansk Midtøsten-politikk. Han er først og fremst beslutningstageren, i samråd med sine nærmeste rådgivere. Presidenten og hans rådgivere tar beslutninger ut ifra en overveldende mengde ”fakta” og argumenter, som ofte peker i ulike retninger. Presidenten må prøve å skape en viss orden i kaoset av informasjon ved å prøve å forenkle og dessuten delegere ansvar til sine underordnede dersom han selv ikke har interesse eller kompetanse til å ta de nødvendige beslutningene. Den overveldende mengden informasjon og argumenter blir analysert ut ifra beslutningstagernes oppfatning av situasjonen, deres tilbøyeligheter, forutinntatte holdninger, ideologi osv.²⁰

Amerikansk Midtøsten-politikk var frem til Den kalde krigens slutt basert på tre hensyn som ble ansett for å være USAs nasjonale interesser i regionen, nemlig anti-kommunisme, olje og Israel. Etter Den kalde krigens slutt ble USAs nasjonale interesser i regionen redusert til stabile oljeleveranser til lave priser og det strategiske og nære forholdet til Israel. Disse nasjonale interessene virker inn på amerikansk Midtøsten-politikk. Hensynet til Israel kommer imidlertid før hensynet til olje, på grunn av relativt stabile oljepriser og sikre oljeleveranser. Et unntak fra denne regelen var da OPEC under Oktoberkrigen i 1973 boikottet oljeeksport til USA og Europa. Dette førte umiddelbart til intens amerikansk mekling i konflikten for å igjen sikre oljetilførselen. Når det gjelder den amerikanske støtten til Israel har den vært til stede siden 1948. Da gikk president Harry Truman og hans administrasjon inn for å støtte opprettelsen av en jødisk stat i Midtøsten. Siden Israels overlegne seier over sine arabiske naboland i Seksdagerskrigen i 1967, har støtten fra USA vært uten sidestykke. Israel mottar årlig \$3 milliarder i militær støtte fra USA. Israel er i dag en regional supermakt og har en BNP dobbelt så stor som det største arabiske landet, Egypt.²¹

En viktig grunn til at USA som regel alltid støtter opp om Israel er fordi pro-israelske interessegrupper har en meget sterk stilling innenfor det politiske systemet i USA. Amerikanske politikere gir så og si alltid sin ubetingede støtte til Israel. Disse interessegruppene har som mål å sikre Israel fortsatt moralsk, finansiell og militær støtte. På grunn av disse legitime interessegruppenes sterke innflytelse over det politiske livet i USA, velger amerikanske politikere nesten alltid å lytte til deres ønsker og argumentasjon. Disse gruppenes innflytelse kommer fremfor alt til uttrykk i den amerikanske kongressen. Den stemmer nesten alltid med overveldende flertall, i tråd med denne innflytelsesrike lobbyens standpunkter. Veien til makten for amerikanske politikere blir som regel mindre komplisert dersom de har disse interessegruppenes støtte i ryggen.²²

²⁰ Quandt 2005, s. 9.

²¹ Hudson 2005, ss. 285-289.

²² Mearsheimer, John J. og Walt, Stephen M., 2007. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus og Giroux, ss. 3-6.

Innflytelse over amerikansk Midtøsten-politikk har også det amerikanske utenriksdepartementet. Dette departementet blir ofte beskyldt av pro-israelske interessegrupper og medlemmer av Kongressen for å ha anti-israelske holdninger, da de ansatte i dette departementet kanskje ser støtten til Israel i en større utenrikspolitisk sammenheng. Det amerikanske forsvarsdepartementet legger også visse føringer for amerikansk Midtøsten-politikk. Hovedårsaken til det er det amerikanske militære nærværet i nesten alle landene i regionen.²³

Det er en kjensgjerning at innenrikspolitiske hensyn er avgjørende for amerikansk Midtøsten-politikk. Men denne politikken kan ikke forklares fullt ut uten også å se nærmere på selve regionen. Denne oppgaven vil for eksempel også fokusere på er de ulike israelske statsministrene i denne perioden. Fokus vil dessuten være på PLOs tidligere leder Yassir Arafat og hans etterfølger Mahmoud Abbas, fordi det var PLO som i 1993 ble anerkjent av Israel og gitt rett til å forhandle med den jødiske staten. Oppgaven vil se på hvordan disse aktørene handlet og hvordan deres handlinger påvirket amerikansk Midtøsten-politikk.

Det er imidlertid mange aktører og strukturer som er med på å styre utviklingen av amerikansk Midtøsten-politikk. Denne oppgaven vil prøve å peke på de viktigste i perioden 1993-2009 for gi et svar på hvordan og hvorfor amerikansk Midtøsten-politikk utviklet seg som den gjorde i disse årene.

²³ Hudson 2005, s.296.

Kapittel 2.

Bush og Baker – fredsprosessens utgangspunkt

13. september 1993 ble Oslo-avtalen undertegnet på plenen utenfor Det hvite hus i Washington D.C. Avtalen skulle være første skritt mot å ende den flere tiår gamle konflikten mellom staten Israel og de statsløse palestinerne. Signeringen skjedde med den amerikanske utenriksministeren Warren Christopher og hans russiske motpart Andrei Kozyrev som vitner. Til stede ved seremonien var også USAs president Bill Clinton. Dette var en ny utvikling i en konflikt som hadde vart helt siden opprettelsen av staten Israel i 1948. Hvem og hva hadde gjort et slikt tilsynelatende gjennombrudd mulig? Hvorfor og hvordan kom fredsprosessen i gang? Det er viktig å besvare disse spørsmålene først, for å forstå hvilke muligheter Clinton-administrasjonen hadde for å føre prosessen videre.

Var en fredsprosess mulig?

Oslo-avtalen må ses i sammenheng med den prosessen som begynte med den internasjonale fredskonferansen i Madrid i oktober 1991. Konferansen tok sikte på å løse konflikten mellom Israel og deres arabiske naboer, inkludert palestinerne. Palestinerne var for første gang representert ved slike forhandlinger. Palestinerne kom ikke til Madrid som en egen delegasjon, men var en del av den jordanske delegasjonen. Fredskonferansen var et initiativ satt i gang av president George H. W. Bush og hans utenriksminister James Baker. Arbeidet med å få i stand en slik fredskonferanse hadde foregått lenge. Veien til Madrid hadde vært lang.²⁴

Konflikten i Midtøsten hadde ikke stått øverst på den utenrikspolitiske dagsordenen til Bush-administrasjonen når denne inntok Det hvite hus i januar 1989. Grunnene til dette var flere. George H. W. Bush hadde vært visepresident i Reagan-administrasjonen og Baker hadde vært Reagans stabssjef og finansminister. De hadde som medlemmer av Reagan-administrasjonen sett hvordan flere initiativer og planer for fred i Midtøsten hadde gitt få konkrete resultater. Et eksempel på dette var Reagan-administrasjonens forsøk på å avholde en internasjonal fredskonferanse i forbindelse med fredsforhandlingene mellom Israel og Jordan. Jordan ville kun innlede bilaterale fredsforhandlinger med Israel dersom det også ble avholdt en internasjonal fredskonferanse. Israels statsminister Yitzhak Shamir, var da som senere sterkt imot en slik konferanse. Shamir ledet en koalisjonsregjering bestående

²⁴ Shlaim 2001, s. 485.

av sitt eget parti Likud og det israelske arbeiderpartiet ledet av Shimon Peres. Denne regjeringen ble dannet etter valget i 1984, som ikke ga noen klar vinner. Peres var statsminister i regjeringens første 2 år, mens Shamir ledet regjeringen fra 1986-90. Etter valget i 1990 dannet Shamir en ny regjering uten det israelske arbeiderpartiet.²⁵

I sin tid som statsminister hadde Shimon Peres hatt som sin store ambisjon å løse konflikten med palestinerne. Det skulle han gjøre ved å nå en avtale med Jordan. Dette var et arbeid Peres fortsatte med som utenriksminister under Shamir. Peres hadde våren 1987 i sin nye post som utenriksminister, nådd enighet med kong Hussein av Jordan om grunnprinsippene for fredsforhandlingene mellom de to landene. Samtidig jobbet Shamir imot et hvert fredsinitiativ. Reagans utenriksminister George Schultz havnet derfor midt i en politisk drakamp mellom Peres og Shamir, i det amerikanerne prøvde å støtte utenriksminister Peres og kong Hussein i deres arbeid.²⁶

Til slutt kom ingen fredsforhandlinger i gang. Dette skyldtes i stor grad den israelske statsministeren, som var imot både en internasjonal konferanse og avtalen Peres hadde forhandlet frem med Jordan. Shamir var sterkt imot enhver avtale som baserte seg på prinsippet om ”land mot fred”. I sine memoarer skrev Shamir at: ”The presenting and rejecting of peace plans went on throughout the duration of my premiership (..) they amounted to peace in exchange for territory; recognition in exchange for territory; never ’just’ peace.”²⁷

Den nye Bush-administrasjonen var delvis på grunn av erfaringer som denne, ikke ivrig etter å sette i gang nye amerikanske fredsinitiativer i Midtøsten. Den nye administrasjonen ville nok helst vente på at partene selv ønsket å bevege seg nærmere hverandre, enn at Bush og Baker selv skulle gjøre det for dem. Akkurat hva denne forsiktige tilnærmingen til Midtøsten skulle bestå i var mer usikkert. Konkrete ideer til hvordan Bush-administrasjonen kunne gå frem, fant Bush og Baker blant sine underordnede i utenriksdepartementet. Blant bidragsyterne derfra var Dennis Ross. Ross hadde blant annet vært medlem av det nasjonale sikkerhetsrådet og jobbet i Pentagon under Reagan. Ifølge Ross stod partene i Midtøsten-konflikten for langt fra hverandre til at nye fremskritt kunne bli gjort. Fokus burde derfor være på å forandre forholdet mellom partene gjennom mindre tillitsbyggende tiltak. Samtidig burde Sovjetunionen bli holdt utenfor dette arbeidet så lenge de ikke presset sine arabiske allierte og bidro konstruktivt i arbeidet mot fred.²⁸

²⁵ Shlaim 2001, s. 443; Quandt 1993, s. 385.

²⁶ Se *Peres-Hussein London Agreement*, 11. april 1987, i Peres, Shimon, 1995. *Battling for Peace: Memoirs*. London: Weidenfeld og Nicolson, ss. 361-362; Shlaim 2001, s. 429, s. 442.

²⁷ Shamir, Yitzhak, 1994. *Summing Up: An Autobiography*. London: Weidenfeld og Nicolson, ss. 174-175; Shlaim 2001, s. 450.

²⁸ Quandt 1993, ss. 385-386.

En annen bidragsyter i arbeidet med å utarbeide Bush-administrasjonens Midtøsten-politikk var Richard Haas. Haas redegjorde i sin bok *Conflicts Unending* for sin ”modningsteori”. USA skulle ifølge Haas teori ikke aktivt prøve å presse frem en avtale før partene selv var klare til å forhandle. Inntil da burde USA hjelpe til med å skape en atmosfære som skapte muligheter for slike forhandlinger. Mer konkret betydde dette at administrasjonen ikke burde ha store omfattende fredsplaner de ønsket å gjennomføre eller involvere seg i konflikten ved å reise rundt i regionen.²⁹

Bush-administrasjonens første utspill uttrykte derfor ikke mer enn et ønske om å høre om Israels statsminister Shamir hadde noen ideer til hvordan en kunne få i gang fredsprosessen. Shamirs svar til amerikanerne var en fire- punkts plan som blant annet innebar valg i de okkuperte områdene. De palestinerne som ble valgt kunne deretter forhandle med Israel om en midlertidig avtale om begrenset selvstyre. Palestinere som tilhørte PLO kunne derimot ikke stille til valg. Grunnen til dette var at Shamir og hans regjering så på PLO som en terrororganisasjon og ikke noe annet. Shamirs holdning var urokkelig: nei til tilbaketrekking fra de okkuperte områdene, nei til å anerkjenne PLO, nei til forhandlinger med PLO og nei til en palestinsk stat.³⁰

PLO på sin side hadde moderert sin holdning til Israel. I november 1988 ved et møte i det palestinske nasjonalrådet, ble flere historiske beslutninger tatt: Israel ble anerkjent legitimitet, alle relevante FN-resolusjoner ble akseptert. I tillegg ble prinsippet om en tostatsløsning anerkjent. Organisasjonen gikk bort fra kravet på hele det historiske Palestina og erklærte uavhengighet for en palestinsk stat på Vestbredden og Gaza med Øst-Jerusalem som sin hovedstad. 14. desember samme år erklærte PLO i en offentlig uttalelse at organisasjonen tok avstand fra alle former for terrorisme. En følge av PLOs nye moderate linje var at Reagan-administrasjonen anerkjente PLO og var villig å inngå en dialog med organisasjonens representanter.³¹

Bush-administrasjonen var i utgangspunktet positiv til Shamirs plan. Likevel manglet den noe vesentlig: Den sa ikke noe om den endelige statusen til de okkuperte områdene. I en tale til den pro-israelske interesseorganisasjonen AIPAC, gjorde utenriksminister Baker klart hva Bush-administrasjonens holdning til dette spørsmålet var.³² Utenriksminister Bakers hovedbudskap var at Israel burde akseptere prinsippet om ”land for fred” slik FN-resolusjon 242 legger opp til og stoppe bosetting i de okkuperte områdene: ”For Israel, now is the time to lay aside, once and for all, the

²⁹ Haas, Richard, 1990. *Conflicts Unending: The United States and Regional Disputes*. New Haven: Yale University Press. ss. 30-56.

³⁰ Se hele Shamirs initiativ på:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1988-1992/54%20Israel-s%20Peace%20Initiative-%2014%20May%201989> (2. april 2009); Shlaim 2001, s.467.

³¹ Shlaim 2001, s. 466.

³² AIPAC - American Israel Public Affairs Committee.

unrealistic vision of a greater Israel. Israeli interests (...) can be accommodated in a settlement based on resolution 242. Forswear annexation. Stop settlement activity.”³³

Bakers tale vitnet om et mer aktivt amerikansk diplomati for å gi Shamirs plan mer substans og gjøre den mer akseptabel for palestinerne. Amerikanerne nådde med Egypt som mellomledd, enighet med PLO om de grunnleggende prinsippene for valg i de okkuperte områdene. Baker jobbet etter dette med å få Shamirs godkjenning av disse prinsippene. Shamir satte imidlertid selv en stopper for det som i utgangspunktet hadde vært hans eget initiativ. Den israelske statsministeren brukte president Bushs kritiske uttalelser om israelernes bosettingspolitikk i de okkuperte områdene som påskudd for ikke å godta det amerikanske forslaget. Shamir hevdet Bushs uttalelse vitnet om manglende objektivitet hos amerikanerne. Den faktiske situasjonen var at den israelske statsministeren var presset av sine koalisjonspartnere i regjeringen. De høyreorienterte partiene ville forlate koalisjonsregjeringen dersom Shamir godkjente Bakers forslag, mens det israelske arbeiderpartiet ville gjøre det samme dersom Shamir ikke godkjente det samme forslaget. Den politiske drakampen endte med et mistillitsforslag i Knesset fra det israelske arbeiderpartiet. En regjeringskrise fulgte. En fredsprosess virket fjern. Akkurat da var det at større internasjonale begivenheter skulle bane veien for en reel fredsprosess i Midtøsten.³⁴

Krigen som ga fredsprosessen en ny sjanse

President Bush og hans utenriksminister James Baker nærmet seg konflikten i Midtøsten ut ifra en teori om at den trengte å ”modnes” før forhandlinger kunne begynne. Et større amerikansk initiativ ville hvis det kom for tidlig med all sannsynlighet feile. Det virket som om det var nettopp det som skjedde med Shamirs plan etter at Baker prøvde å gi denne planen mer substans ved å gi tydelige indikasjoner om at også den endelige statusen til de okkuperte områdene burde adresseres. Etter det israelske arbeiderpartiet gikk ut av koalisjonsregjeringen i mars 1990 klarte Yitzhak Shamir igjen å få samlet et knapt flertall i Knesset ved å knytte til seg de religiøse og ultranasjonalistiske partiene. Shamirs nye regjering var en av de mest høyreorienterte i Israels historie.³⁵ Den nye regjeringens politikk gjenspeilet dens ideologiske forankring: ingen palestinsk stat, ingen forhandlinger med PLO, Jerusalem under israelsk suverenitet, økt bosettingsaktivitet i de okkuperte områdene og videre samtaler basert på Shamirs eget initiativ. Samtaler basert på Shamirs eget initiativ ville si forhandlinger som ikke tok for

³³ Baker, James, juli 1989. “Principles and Pragmatism: American Policy towards the Arab-Israeli Conflict”. *Department of State Bulletin*, s. 24.

³⁴ Quandt 1993, ss. 389-392.

³⁵ Shamirs svært konservative regjeringskoalisjon bestod i tillegg til Shamirs eget parti Likud av partiene Tehiya og Tsomet, (begge ultranasjonalistiske partier) National Religious Party, (høyreorientert religiøst parti) Shas og Torah Flag (begge svært religiøse ortodokse partier). I tillegg ble tre selvstendige medlemmer av Knesset med i koalisjonen. To av disse var utbrytere fra de ortodokse partiene, mens den siste var Ephraim Gur fra det israelske arbeiderpartiet; Brinkley, Joel. “Shamir Announces a New Government of the Right Wing”. *New York Times*. 9. juni 1990.

seg den endelige statusen til de okkuperte områdene. En fredsprosess som tok sikte på også å adressere dette spørsmålet virket derfor fjern. Dessuten var ikke tiden inne for fred i Midtøsten, men for krig. 2. august 1990 invaderte irakiske styrker Kuwait.³⁶

Golfkrigen som fulgte Saddam Husseins invasjon av Kuwait, samlet en FN-støttet koalisjon på 34 land med USA i spissen. Koalisjonens styrker presset raskt de invaderende styrkene ut av Kuwait. Golfkrigen gav amerikanerne mer enn en militær seier: den hadde gitt en ny virkelighet i Midtøsten som kunne gi et fredsinitiativ en ny sjanse. Krigen mot Irak hadde tvunget de arabiske landene til å velge side. Det er i den forbindelse verdt å merke seg at både Egypt, Saudi-Arabia og Syria var med i koalisjonen mot Saddam Hussein. Disse landene ønsket ikke å endre maktbalansen i regionen ved å la Irak fortsette sin okkupasjon av Kuwait. Likevel ønsket de heller ikke å ødelegge den irakiske militærmakten fullstendig da dette ville ha konsekvenser for den militære maktbalansen i forhold til Israel. Israel ønsket da også å påføre Saddam Hussein et endelig militært nederlag.³⁷

Israel gjorde likevel størst nytte for seg i krigen mot Irak ved å ikke delta militært. Under sterkt amerikansk press måtte Israel se på at irakiske SCUD-missiler slo ned i Tel Aviv og Haifa uten å slå tilbake militært. Disse angrepene var fra irakisk side ment å dra med Israel inn i krigen og på denne måten få Saudi-Arabia, Egypt og Syria til å skifte side. Men ved hjelp av sterkt amerikansk press gjengjeldte ikke Israel angrepene og koalisjonen sprakk heller ikke. Det paradoksale med Golfkrigen var nettopp at Israel var mer en risiko enn en strategisk alliert. Det var derimot Egypt og Saudi-Arabia som bidro til koalisjonsstyrkenes seier ved å la amerikanske og vestlige styrker bli utplassert på sitt territorium. Golfkrigen undergravde dermed hovedargumentet for fortsatt amerikansk støtte til Israel. Saddam Husseins forsøk på å knytte sin egen okkupasjon av Kuwait til Israels okkupasjon av de palestinske områdene gjorde den irakiske diktatoren til en helt på Vestbredden, på Gaza og i Jordan. Saddam Hussein lovte å trekke seg ut av Kuwait hvis Israel trakk seg ut fra Vestbredden og Gaza. Bush-administrasjonen nektet for at det fantes en parallell mellom disse to okkupasjonene men lovet å sette fredsprosessen i Midtøsten som en prioritert utenrikspolitisk oppgave etter at Irak var ute av Kuwait.³⁸

Golfkrigen hadde knyttet USA nærmere Egypt, Saudi-Arabia og Syria på grunn av disse landenes støtte i den amerikanskledete militæroperasjonen mot Irak. Yassir Arafat og PLO kom derimot svekket ut av Golfkrigen på grunn av sin støtte til Saddam Hussein. Den irakiske diktatoren hadde prøvd å legitimere sin egen okkupasjon av Kuwait ved å gjøre seg til palestinernes

³⁶ Shamir 1994, s. 214; Shlaim 2001, s. 471; Quandt 1993, s. 386.

³⁷ Shlaim 2001, s. 474.

³⁸ Hudson 2005, s. 289; Quandt 1993, s. 395; Shlaim 2001, s. 474; "Israel and Iraq, Unlinked", *New York Times*. 19. desember 1990.

redningsmann. Noe som hadde gjort ham svært populær blant palestinere flest. Arafats støtte til Saddam Hussein var derfor forståelig men kom til å isolere PLO etter at krigen var over. Saddams nederlag var dermed også PLOs nederlag. PLOs stilling hadde vært på vikende front siden 1982. Da ble organisasjonen tvunget ut av Libanon og til eksil i Tunis. Dette skjedde etter at Israel i 1982 invaderte Libanon hvor PLO hadde sine baser. Arafats valg om å støtte Saddam hadde igjen satt PLO og palestinerne på sidelinjen. Jordan hadde heller ikke vært en del av koalisjonen mot Irak og hadde derfor også blitt politisk isolert som følge av krigen. PLO og Jordan hadde derfor lite de skulle ha sagt dersom USA bestemte seg for å sette i gang et nytt fredsinitiativ. Golfkrigen hadde skapt nye allianser og svekket gamle. Men det var ikke bare Golfkrigen som endret den politiske atmosfæren i Midtøsten. Slutten på Den kalde krigen var et annet utviklingstrekk som sammen med Golfkrigen ga nye muligheter for amerikansk fredsdiplomati i regionen.³⁹

USA og Sovjetunion hadde allerede rett etter den irakiske invasjonen sammen fordømt den irakiske diktatorens aggresjon mot Kuwait i FN. Sovjetunionen hadde dermed overlatt en av sine nærmeste allierte i Midtøsten til seg selv. Denne handlingen fra sovjeternes side tydet på at forholdet mellom de to gamle erkefiendene var i ferd med å forandre seg. Den kalde krigen gikk mot slutten og forandret forholdene i Midtøsten ytterligere: Under Den kalde krigen hadde Sovjet stilt seg på samme side som den arabiske verden, nemlig mot Israel og dermed mot USA. De to supermaktenes rivalisering var nå borte. Syria ville ikke lenger kunne stole på militær støtte fra Moskva dersom konflikten med Israel skulle føre til atter en israelsk-arabisk krig.⁴⁰

Krig var ikke lenger et reelt alternativ for Syria i konflikten med Israel. Støtten fra den gamle supermakten i øst som Syria og resten av den arabiske verden gjennom Den kalde krigen kunne stole på, ble i løpet av 1991 fullstendig borte. I løpet av dette året kunne Syrias president Hafez al Asad og resten av verden konstatere at Sovjetunionen gikk i fullstendig oppløsning etter som flere tidligere medlemmer av unionen erklærte selvstendighet. 25. desember 1991 gikk Mikhail Gorbatsjov av som Sovjetunionens siste president. Dagen etter ble unionen offisielt oppløst. Syria hadde i tråd med den nye geopolitiske utviklingen stått på koalisjonens side under Golfkrigen. Det var også i stor grad også av den grunn Syria deltok på den internasjonale fredskonferansen i Madrid samme år.⁴¹

Etter Golfkrigen ble arbeidet mot en fredsprosess i Midtøsten en prioritert utenrikspolitisk oppgave for Bush-administrasjonen. En slik prosess hadde støtte i den amerikanske befolkningen og

³⁹ Waage, Hilde H, 2004. *Peacemaking Is a Risky Business: Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96*, Oslo, Institutt for fredsforskning (PRIO), s. 221; Quandt 1993, s. 396; Shlaim 2001, s. 485.

⁴⁰ Keller, Bill. "The Iraqi Invasion; Moscow Joins U.S. In Criticizing Iraq", *New York Times*. 4. august 1990; Quandt 1993, s. 395, s. 403.

⁴¹ Shlaim 2001 s. 485.

flere nasjonale hensyn talte for et slikt initiativ: Dersom en ikke hadde en slik prosess gående kunne det svekke den israelsk-egyptiske freden og dermed skape regional ustabilitet. En fryktet uten en fredsprosess ville begge sider i konflikten bli mer radikaliseret. Dessuten kunne forholdet mellom USA og Israel bli dårligere dersom folkeopinionen i USA snudde som følge av hardhendt israelsk okkupasjon. Det viktigste hensynet var likevel faren for en ny israelsk-arabisk krig.⁴²

I løpet av 1991 dro utenriksminister Baker til Midtøsten åtte ganger for å holde samtaler med begge sider i konflikten. Baker besøkte Saudi-Arabia, Israel, palestinerne fra de okkuperte områdene og Syria. Det fantes imidlertid utfordringer som måtte overkommes for å få samtaler i gang. Et spørsmål som måtte løses før samtaler kunne komme i gang var hvordan palestinerne skulle representeres. Shamir-regjeringen ville ikke akseptere terrorister, palestinere fra Øst-Jerusalem eller palestinere bosatt utenfor de okkuperte områdene som samtalepartnere. Shamir hadde tidligere begrunnet sitt nei til samtaler med PLO med at det ville lede fram til opprettelsen av en palestinsk stat. Shamir mente en slik stat ville true den israelske statens eksistens: “[I oppose talks with the PLO] not because they are terrorists - that does not bother me -but because talks with the P.L.O. mean the establishment of a Palestinian state, and that jeopardizes the survival of Israel.”⁴³ Svaret på representasjonsspørsmålet ble til slutt at Egypt presenterte en liste med palestinske navn som israelerne kunne godkjenne på forhånd. Listen med navn var utarbeidet av PLO.⁴⁴

Et annet viktig spørsmål amerikanerne måtte løse var hvilke rammer fredssamtalene skulle ha. For å få Syria med i prosessen måtte det være et internasjonalt nærvær i form av en internasjonal konferanse.⁴⁵ Israel ønsket heller en regional konferanse og å holde FN og EU utenfor.⁴⁶ På tross av sterk israelsk motstand mot en internasjonal konferanse klarte amerikanerne etter sterkt diplomatisk press å få et betinget ja fra Shamir som var den siste til å godta den amerikanske invitasjonen. I midten av oktober kunne derfor utenriksminister Baker sammen med sin sovjetiske motpart erklære at en fredskonferanse ville bli avholdt i Madrid fra 30. oktober til 2. november.⁴⁷

Fredskonferansen i Madrid

Det skulle holdes både bilaterale og multilaterale samtaler i Madrid som skulle ta for seg ulike typer spørsmål. De multilaterale samtalene skulle være et rammeverk for regionalt samarbeid. Dette

⁴² Quandt 1993, s. 398.

⁴³ “Shamir Again Says No To Talks With PLO”. *New York Times*. 28. november 1989.

⁴⁴ Quandt 1993, s. 401.

⁴⁵ Friedman, Thomas L. “Syria Approves Bush’s Plan For A Mideast Conference; Baker Seeks Israeli Assent”, *New York Times*. 19. juli 1991.

⁴⁶ Friedman, Thomas L. “Israel Rejects Baker’s Plan for Mideast Peace Talks”, *New York Times*. 16. mai 1991; Quandt 1993, s. 399.

⁴⁷ Haberman, Clyde. “Shamir’s Yes Buys Israelis, If Only Because It’s a Change”, *New York Times*. 4. august 1991.

samarbeidet omfattet spørsmål knyttet til vannressurser, miljø, flyktninger, våpenkontroll og økonomisk utvikling. Over 40 land deltok i disse samtalene. I tillegg til Israel og et flertall av de arabiske statene deltok også USA, Sovjetunionen, EU og Japan i disse samtalene. De bilaterale samtalene tok sikte på å løse konflikten mellom Israel og deres naboer. Disse samtalene skulle derfor holdes mellom Israel og hver enkelt av konfrontasjonsstatene. I tillegg skulle det holdes samtaler mellom Israel og palestinerne. Dette var første gang palestinerne var til stede ved forhandlingsbordet for å holde fredssamtaler, dog som en del av den jordanske delegasjonen. Likevel var det historisk at palestinerne representerte seg selv som en egen part i konflikten med Israel. Madrid satte i gang en prosess som ga palestinerne håp om å kunne opprette sin egen stat. Israelere og palestinere skulle likevel først forhandle om hvordan man kunne implementere palestinsk selvstyre. Et grunnleggende prinsipp for fredsprosessen som startet i Madrid var at den var basert på FN-resolusjonene 242 og 338 og prinsippet om “land for fred”. Den israelske regjeringen hadde derimot sin egen tolkning av disse resolusjonene.⁴⁸

Shamir-regjeringen hevdet at FN-resolusjonene allerede hadde blitt fulgt opp av Israel da de trakk seg ut av Sinai som en del fredsavtalen med Egypt. Det var nå tid for å utveksle “fred mot fred”.⁴⁹ Israels svært høyreorienterte regjering var ikke villig til å gi opp en tomme av de områdene landet hadde okkupert siden 1967. Shamirs strategi var derfor å hale ut og unnvike forhandlinger som førte partene nærmere en avtale. Den egentlige grunnen til at Shamir dro til Madrid var fordi han ikke hadde noe valg. Den israelske regjeringen var under sterkt amerikansk press. Etter den storstilte jødiske immigrasjonen til Israel fra en Sovjetunion i full oppløsning, hadde Israel et stort behov for amerikanske lån for å kunne absorbere denne store innvandringsbølgen. I den forbindelse hadde Shamir-regjeringen bedt Bush-administrasjonen om en 10mrd.\$ lånegaranti. Det problematiske med denne lånegarantien var at dersom den ble innvilget ville pengene blant annet bli brukt på bosettingsprosjekter i de okkuperte områdene. President Bush gjorde det klart for Shamir at et lån var avhengig av Israels vilje til å innlede fredsforhandlinger og være villig til å bytte land mot fred. Bush-administrasjonen hadde i den forbindelse omtalt Shamir-regjeringens bosetningsaktivitet i de okkuperte områdene som “a major obstacle to peace”.⁵⁰ For å forstå hvorfor Shamir-regjeringen ikke på noen

⁴⁸ Shlaim 2001, s. 489; Se *FN- resolusjon 242* på <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement> (6. mai 2009). Se *FN- resolusjon 338* på

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement> (6. mai 2009).

⁴⁹ Shlaim 2001, s. 493.

⁵⁰ Friedman, Thomas L. “Baker Cites Israel for Settlements”, *New York Times*. 23. mai 1991, s. A5; Friedman, Thomas L. “Bush Backs Baker View of Mideast Peace Barriers”, *New York Times*. 24. mai 1991, s. A3.

måte var interessert i amerikanernes påtvungne fredsprosess, må en forstå den ideologiske forankringen til den politiske høyresiden i Israel.⁵¹

Shamir ledet det høyreorienterte politiske partiet Likud. Dette partiet og flere av partiene i regjeringskoalisjonen som Tehiya og Tsomet har alle sin ideologiske bakgrunn i revisjonistisk sionisme. Ifølge denne ideologien tilhører Vestbredden og Gaza Israel, da disse områdene er innenfor det såkalte "Stor-Israel". Begrepet Stor-Israel eller Eretz Israel refererer til hele det historiske Palestina som tilsvarer dagens Israel og de okkuperte områdene.⁵² Eretz Israel brukes også som betegnelse på det området jødene ifølge Bibelen ble lovet av Gud. Eretz Israel dekker da blant annet de historiske områdene Judea og Samaria, som tilsvarer store deler av dagens Israel i tillegg til Vestbredden. Gjennomføringen av jødisk kontroll over hele dette området skulle ifølge revisjonistisk sionisme skje gjennom å opprettholde en "jernvegg" mellom Israel og landets naboer. Denne jernveggen skulle være en overlegen jødisk militærmakt som skulle forhindre jødene fra å bli drevet bort. Revisjonistisk sionisme åpnet for fredelig sameksistens med Israels arabiske nabostater, men holdt like fullt på jødernes rett til å bosette seg og kontrollere Vestbredden og Gaza.⁵³

Shamir-regjeringens agenda var ikke på noen måte forenelig med den fredsprosessen president Bush og utenriksminister Baker ønsket å dra i gang. På bakgrunn av dette så Bush-administrasjonen en mulighet til å påvirke utfallet av det israelske parlamentsvalget i juni 1992. Dette ble gjort ved å holde tilbake lånegarantien Shamir-regjeringen hadde bedt amerikanerne om. I forkant av valget antydte Bush-administrasjonen at amerikansk støtte til Israel var avhengig av nytt politisk lederskap i Israel.⁵⁴

Vinneren av det israelske valget i 1992 var det israelske arbeiderpartiet og partiets nyvalgte leder, Yitzhak Rabin. Rabin og hans parti var mer akseptable for Bush-administrasjonen først og fremst fordi den nye regjeringen var innstilt på å følge opp prinsippet om "land for fred". Rabin lovte i valgkampen at hvis han ble valgt, skulle han inngå en avtale om palestinsk selvstyre innen 6-12 måneder, tillate palestinere fra Øst-Jerusalem som samtalepartnere og ikke minst midlertidig stanse byggingen av "political settlements" i de okkuperte områdene. Rabin gikk likevel bare delvis inn for å "fryse" israelsk bosettingsaktivitet. Bosettningsaktiviteten i Øst-Jerusalem, på Golanhøydene og i Jordandalen fortsatte under Rabin.⁵⁵

⁵¹ Shlaim 2001, s. 487, 493.

⁵² Shlaim 2001, s. 12.

⁵³ Jabotinsky, Ze'ev: *Writings: On the Road to Statehood*. Ari Jabotinsky. Jerusalem.1959. s. 251-266; Shlaim 2001, ss. 12-14.

⁵⁴ Friedman, Thomas L. "U.S. Details Terms Israel Must Meet for Deal on Loans", *New York Times*. 25. februar 1992. s. A1; Friedman, Thomas L. "Bush Rejects Israel Loan Guarantees", *New York Times*. 18. mars 1992. s. A11; Shlaim 2001, s. 497.

⁵⁵ Curtiss, Richard H, 1992. "Will Bill Clinton or Yitzhak Rabin Revive Foundering Peace Talks?" *Washington Report On Middle East Affairs*. 2. desember; Shlaim 2001, s. 498.

Bush og Baker ute av bildet

Bush-administrasjonen hadde gjennom å holde tilbake lånegarantier til Israel påvirket valgresultatet i Israel. Det israelske arbeiderpartiets valgseier gjorde Rabin i stand til å danne en koalisjon uten høyrepartiene. Den nye israelske regjeringen bestod i tillegg til Rabins eget parti av venstrekoalisjonen Meretz og det religiøse partiet Shas. Rabin-regjeringen var i motsetning til Shamir-regjeringen ikke bundet av en ideologi som utelukket territorielt kompromiss med Israels naboer. Den nye regjeringen kunne i teorien følge opp prinsippet om “land for fred” slik Rabin hadde sagt i valgkampen. Bush-administrasjonen hadde også gitt Rabin \$2 milliarder i lånegaranti på grunn av den nye israelske regjeringens delvise “frysing” av bosettingsaktiviteten i de okkuperte områdene.⁵⁶

Valget i Israel hadde gitt fredsprosessen ny giv. Rabin var interessert i å holde reelle fredssamtaler. Rabin ønsket likevel en fredsavtale av gangen og på denne måten minimere størrelsen på territoriet Israel måtte gi tilbake. Rabin tok også selv full kontroll over fredsprosessen og begrenset dermed innflytelsen til sin utenriksminister og gamle rival Shimon Peres. Han fikk ansvaret for å lede Israels multilaterale samtaler. Peres hadde stor tro på at Israel ved å samarbeide med sine naboer på det økonomiske området kunne bli en integrert del av et nytt Midtøsten. Rabin-regjeringen ønsket derfor å gå fra “peace process to peacemaking”. Likevel varte det ikke lenge før det amerikanske presidentvalget kompliserte arbeidet med å drive fredsforhandlingene fremover.⁵⁷

Etter at gjenvalget av president Bush virket mer og mer usikkert, ba president Bush sin venn og utenriksminister James Baker om hjelp til å vinne valget. Baker og hele hans team forlot derfor fredsprosessen rett før den sjette runden med samtaler skulle holdes i Washington i august 1992. Da samtalene kom i gang ble det klart at avstanden mellom Israel og palestinerne var stor. Palestinerne ønsket blant annet en egen folkeforsamling med lovgivende makt, mens israelerne tilbydde et administrativt råd med 15 medlemmer. Den syvende runden med samtaler i november bekreftet avstanden i forhandlingsposisjonene mellom israelere og palestinere. Da den åttende runden samtaler åpnet i Washington 7. desember var forhandlingene fullstendig låst. Det amerikanske presidentvalget hadde imidlertid gjort drivkreftene bak Madrid ute av stand til å megle eller prøve å dra i land en avtale i den vanskelige situasjonen partene var i. Etter Bush-administrasjonens valgnederlag 3. november 1992 forsvant hoveddrivkreftene bak Madrid ut av bildet for godt. Det virket som om det nå var opp til den nyvalgte Clinton-administrasjonen hvor fredsprosessen gikk videre. Så kom Oslo-avtalen.⁵⁸

⁵⁶ Quandt 1993, s. 407.

⁵⁷ Shlaim 2001, s. 504, s. 507.

⁵⁸ Shlaim 2001, s. 509; Quandt 1993, s. 409.

Kapittel 3.

Clintons første periode (1993 – 1997)

I august 1993 undertegnet Israel og PLO Oslo-avtalen. Avtalen endret grunnlaget for amerikansk diplomati i forhold til fredsprosessen betydelig. Israel og PLO hadde med denne avtalen vist en evne til å bevege seg nærmere hverandre og drive fredsprosessen framover på egenhånd. Amerikanerne hadde frem til de ble informert om Oslo-avtalen hatt bilaterale og multilaterale samtaler i Washington som utgangspunkt for sin involvering i fredsprosessen.⁵⁹ Disse samtalene var kjernen i den prosessen som begynte med fredskonferansen i Madrid. Oslo-avtalen sprengte de rammene fredsprosessen fikk i Madrid. Det gjorde den først og fremst ved at avtalen ble inngått mellom Israel og PLO, og ved at den ble inngått gjennom hemmelige samtaler i Norge. Uventet var det at avtalen ble inngått uten amerikansk megling, ikke minst for amerikanerne.⁶⁰ Nettopp fordi Oslo-avtalen var en avtale israelere og palestinere selv hadde forhandlet frem var USAs monopol på fredsprosessen brutt. Hvorfor og hvordan hadde dette skjedd? Hva skulle USAs rolle være etter Oslo-avtalen?

Clintons utgangspunkt

Bill Clinton kom til Det hvite hus uten noen særlig utenrikspolitisk erfaring. Clinton hadde før han ble valgt til president i november 1992, vært guvernør i staten Arkansas i en periode på ti år til sammen. Clintons forgjenger i presidentembetet hadde derimot lang erfaring i amerikansk utenrikspolitikk. George H. W. Bush hadde vært direktør i CIA, ledet en diplomatisk delegasjon til Kina, vært USAs ambassadør til FN og vært visepresident under Ronald Reagan i åtte år. Det var ingen tvil om at den nyvalgte demokratiske president Clinton trengte eksperter ved sin side for å føre fredsprosessen videre.⁶¹

Da Clinton startet arbeidet med å utforme den nye administrasjonens Midtøsten-politikk valgte han Dennis Ross som en av sine nærmeste utenrikspolitiske rådgivere. Ross hadde vært på utenriksminister James Bakers team og hadde arbeidet med fredsprosessen i lengre tid. I forbindelse med Bush-administrasjonens valgnederlag hadde Ross blitt sett ut som den nye lederen for det pro-

⁵⁹ Ashrawi, Hanan, 1995. *This Side of Peace: A Personal Account*. New York: Simon and Schuster, ss. 229-49; Quandt, William B, 2001. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press, s. 324.

⁶⁰ Shlaim 2001, s. 516; Waage 2004, s. 144.

⁶¹ Quandt 2001, s. 290, s. 321.

israelske Institute for Near East Policy (WINEP). Han ble imidlertid rekruttert til Clinton-administrasjonen av den nye utenriksministeren, Warren Christopher. Christopher hadde selv en lang karriere som advokat, men hadde også vært viseutenriksminister i Carter-administrasjonen. Ross fikk stillingen som Christophers spesialrådgiver for Midtøsten og var sammen med et fåtall andre rådgivere sentrale i arbeidet med fredsprosessen.⁶²

En annen sentral rådgiver var Martin Indyk. Han hadde vært direktør for WINEP og fikk ansvaret for Midtøsten som medlem av det nasjonale sikkerhetsrådet. Indyk og Ross hadde tidligere publisert flere artikler hvor de uttrykte støtte til Rabin og begge sympatiserte i større grad med det israelske arbeiderpartiet, enn med Likud.⁶³ Det var nok en rimelig antakelse å tro at Ross og Indyks innflytelse var en viktig årsak til at Clinton-administrasjonen lot Rabin i stor grad ta styringen over fredsprosessen. Disse to rådgiverne var på mange måter arkitektene bak det amerikanske diplomatiet i Midtøsten under den nye administrasjonen, selv om det var Clinton og Christopher som tok de endelige beslutningene.⁶⁴

Den palestinske forfatteren Edward Said skriver i boken *Peace and Its Discontents* at det fantes så og si ingen i Clinton-administrasjonen som kunne balansere Ross og Indyks pro-israelske politikk. Said hevder hensynet til Israel gikk fremfor alle andre hensyn, også hensynet til en mulig fred i Midtøsten. I Clinton-administrasjonens aller første år spilte allikevel også tidligere ambassadør til Israel, Samuel Lewis, en sentral rolle. Lewis hadde vært USAs ambassadør til Israel og kjente de politiske forholdene i Israel godt. Han ledet arbeidet med å utarbeide den nye administrasjonens politikk i utenriksdepartementet. Edward Djerijian var den siste av Clintons sentrale rådgiverne. Djerijian hadde spesielt gode kunnskaper om Syria hvor han tidligere hadde vært ambassadør. Både Lewis og Djerijian kom imidlertid til å forlate Clinton-administrasjonen etter et år.⁶⁵

Madrid var fortsatt rammeverket for amerikansk diplomati i Midtøsten. Det foregikk fortsatt fredsforhandlinger i Washington. Disse forhandlingene hadde imidlertid stoppet opp etter statsminister Rabins deportering av flere hundre medlemmer av Hamas til Libanon. Utenriksminister Christopher lyktes med å få fredsforhandlingene i gang igjen etter sin første tur til regionen i februar 1993. Det varte likevel ikke lenge før samtalene låste seg fast på nytt. En av årsakene til dette var at forhandlingene i Washington hele tiden hadde medias og verdens oppmerksomhet. Denne oppmerksomheten gjorde det ofte vanskelig for forhandlerne å være fleksible. På grunn av all

⁶² Quandt 2001, s. 323.

⁶³ Et av de mest innflytelsesrike arbeidene både Ross og Indyk var med å skrive mens de var tilknyttet WINEP var *Building for Peace: An American Strategy for the Middle East*. Washington Institute for Near East Policy. 1988.

⁶⁴ Mearsheimer og Walt 2007, ss. 165-166; Quandt 2001, s. 295, s. 323.

⁶⁵ Said, Edward W., 1995. *Peace and Its Discontents: Gaza – Jericho 1993 – 1995*, London: Vintage, s. 86; Quandt 2001, s. 323.

oppmerksomheten ville enhver bevegelse i forhandlingsposisjonene lett binde forhandlerne til alt de sa. Dette problemet kunne kanskje løses dersom forhandlingene foregikk bak lukkede dører. Det var et tydelig behov for å føre samtalene uten medias oppmerksomhet for å gi forhandlerne større handlingsrom.⁶⁶

En annen grunn til at samtalene i Washington låste seg fast var PLOs innflytelse over den palestinske delegasjonen. Gjennom å gi instruksjer til palestinerne i Washington sørget Yassir Arafat for at han og PLO ikke ble ekskludert fra fredsprosessen fullstendig. En sentral del av grunnlaget for de offisielle samtalene mellom israelere og palestinere var nettopp ekskluderingen av PLO. Det var en betingelse som både Shamir og Rabin hadde satt for at Israel skulle holde fredssamtaler med palestinerne. Israelsk lov forbydde i tillegg israelere å ha noen form for kontakt med PLO.⁶⁷ Rabins strategi var å fryse ut Arafat fra fredsprosessen ved å holde samtaler med de lokale palestinske lederne. Rabin ville derfor vente på at den palestinske delegasjonen kunne forhandle uavhengig av PLO i Tunis før israelerne la noe konkret på forhandlingsbordet. PLO var ennå ansett som Israels hovedfiende av mange israelere. Clinton-administrasjonen prøvde derfor å støtte opp om et reelt alternativ til PLO. Amerikanerne satset først og fremst på å styrke autoriteten til de palestinske nøkkeldelegatene i Washington, Faisal Husseini og Hanan Ashrawi. Problemet med den israelsk-amerikanske strategien var at palestinerne i Washington var helt avhengige av PLO.⁶⁸

Palestinere flest var av den oppfatning at kun PLO kunne holde legitime forhandlinger med Israel. Arafat og PLO var på sin side avhengig av at delegasjonen i Washington ikke tok avgjørelser på egenhånd og dermed undergravde PLOs stilling som palestinernes eneste legitime representant. Frykten for å bli marginalisert av forhandlerne i Washington, men også av mer radikale islamister på Vestbredden og Gaza, som Hamas og Islamsk Hellig Krig, gjorde hemmelige samtaler med Israel attraktivt for PLO. Direkte samtaler med Israel ville gi Arafat full kontroll. Dersom PLO kunne forhandle direkte og i all hemmelighet med israelerne ville dette ekskludere innflytelsen fra PLOs rivaliserende grupper, de arabiske statene og USA. Slike samtaler ville derfor styrke PLOs stilling i motsetning til samtalene i Washington.⁶⁹

Den forhandlingsprosessen som begynte med fredskonferansen i Madrid i 1991 la opp til at Israel forhandlet med alle sine fiender samtidig. Denne måten å gå fram på passet ikke den israelske statsministeren. Yitzhak Rabin ønsket å forhandle fram en fredsavtale av gangen. Hensikten med denne strategien var å ikke måtte forhandle med en samlet arabisk front, men heller bryte denne og inngå en

⁶⁶ Quandt 2001, s. 324; Waage 2004, s. 51.

⁶⁷ Dette forbudet ble imidlertid offisielt opphevet av den israelske regjeringen 19. januar 1993.

⁶⁸ Ashrawi 1995, ss. 229-249; Quandt 2001, s. 326; Waage 2004, s. 55; Shlaim 2001, s. 502.

⁶⁹ Quandt 2001, s. 307; Waage 2004, s. 57.

og en bilateral avtale. På denne måten håpet Rabin at Israel kunne minimere størrelsen på de territoriene Israel måtte gi tilbake som følge av en fredsavtale. Rett etter valget i 1992 foretrakk Rabin å først en avtale om midlertidig selvstyre for palestinerne, fremfor en avtale med Syria. Det fantes imidlertid grunner til at Syria snart fremstod som en mer attraktiv forhandlingspartner.⁷⁰

I Washington hadde samtaler mellom Israel og den palestinske delegasjonen låst seg fast. De israelsk-syriske samtaler begynte derimot bedre. Clinton-administrasjonen advarte israelerne mot å la forhandlinger med Syria vente for lenge. Da kunne sistnevnte muligens prøve å hindre produktive samtaler med Israels andre forhandlingspartnere. I tillegg hadde Syrias president Hafez al Asad gjennom Egypt og USA signalisert at de ønsket en seriøs dialog med Israel. Dessuten ville en fredsavtale med Syria være av stor strategisk betydning for Israel. Dersom det skulle komme til en ny militær konfrontasjon mellom Israel og Syria, kunne sistnevnte påføre Israel stor skade med både regulære og kjemiske våpen. Palestinerne utgjorde derimot ingen betydelig strategisk trussel. Clinton-administrasjonen ønsket helt klart Syria som Israels prioriterte forhandlingspartner. I sin bok *The Missing Peace* forklarer Dennis Ross logikken bak en ”Syria first” strategi. Martin Indyk var ifølge Ross overbevist om at Syria kunne påvirke dynamikken i Midtøsten. Indyk skal ha ment at en avtale med Syria ville gi Israel en ”circle of peace”. Dersom en avtale ble nådd mellom Israel og Syria, ville både Jordan og Libanon følge Syrias eksempel. Disse avtalene skulle igjen påvirke Saudi-Arabia og andre stater i Golfregionen, gi større beskyttelse mot Iran og Irak og dessuten gi Israel større handlingsrom i forhold til palestinerne.⁷¹

I Clintons første møte med Rabin i mars 1993 diskuterte de to lederne mulighetene for en syrisk-israelsk avtale. Den israelske statsministeren gjorde det klart at Israel var villig til å trekke seg ut av Golan til sikre og anerkjente grenser. Rabin understreket likevel at Israel ikke ville gå inn i forhandlinger med Syria om en slik tilbaketrekking uten å vite hva slags fred Syria kunne tilby Israel. Syria ville ifølge Dennis Ross ikke gå inn i detaljerte forhandlinger før Israel kunne garantere en fullstendig tilbaketrekking fra Golan. Ross hevder Edward Djerejian prøvde å bryte den fastlåste situasjonen i de israelsk-syriske samtaler i Washington ved å foreslå at forhandlingene fortsatte som om Syria hadde fått denne garantien fra Israel. Syria holdt imidlertid fast ved at en slik garanti måtte være på plass før detaljerte forhandlinger kunne komme i gang.⁷²

Våren 1993 stod Clinton-administrasjonen overfor en fastlåst situasjon både i forhandlingene mellom Syria og Israel, men også mellom palestinerne og Israel. Da utenriksminister Christopher dro

⁷⁰ Shlaim 2001, s. 504.

⁷¹ Ross 2004, s. 99; Shlaim 2001, ss. 507-508.

⁷² Ross 2004, s. 100; Neff, Donald, 2002. *Fallen Pillars: U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*, Washington D.C.: Institute for Palestine Studies, s. 199.

til Midtøsten i begynnelsen av august, dro han til Damaskus og deretter til Israel for å overlevere flere beskjeder fra Syrias president Asad til statsminister Rabin. Etter besøket i regionen var Christopher optimistisk med hensyn til videre fredsforhandlinger mellom Syria og Israel. Mulighetene for å få de israelsk-palestinske forhandlingene i Washington videre var derimot ikke store. Clinton-administrasjonen arbeidet ut ifra at den israelske regjeringen ikke ville forhandle med PLO, slik statsminister Rabin tidligere hadde gjort helt klart. Amerikanerne jobbet derfor videre med forhandlingene i Washington med mål om å nå midlertidig avtale om selvstyre. Hvis en slik avtale kunne bli nådd, ville det kunne åpne for et nytt moderat lederskap på palestinsk side som et alternativ til PLO.⁷³

Det fantes imidlertid personer i den israelske regjeringen som så fordelene ved å begynne hemmelige samtaler med PLO. Utenriksminister Peres og hans underordnede Yossi Beilin var overbevist om at ingen avtale kunne nås uten direkte samtaler med PLO. Beilin hadde lenge vært en kontroversiell person i det israelske arbeiderpartiet fordi han ønsket samtaler mellom Israel og PLO. Beilin hadde også en klar forestilling og strategi i forhold til hvordan Israel burde gå frem i fredsforhandlingene. En fredsavtale med palestinerne innebar ifølge Beilin israelsk tilbaketrekking til grensen der den gikk før Seksdagerskrigen i 1967 (med mindre modifiseringer), en uavhengig palestinsk stat, fjerning av jødiske bosetninger i de okkuperte områdene og palestinsk funksjonell kontroll over Øst Jerusalem. Det var derfor Beilin som på israelsk side var drivkraften bak de hemmelige samtalene med PLO som begynte i Oslo i januar 1993. Disse samtalene ga et nytt rammeverk for fredsprosessen mellom israelere og palestinere. Oslo-avtalen påvirket derfor i stor grad det fremtidige amerikanske arbeidet med fredsprosessen, selv om amerikanerne ikke hadde vært med på å framforhandle avtalen.⁷⁴ Men hva var grunnlaget for Norges involvering i fredsprosessen?

Norge og fredsprosessen

Norge hadde helt siden Israel ble etablert vært en av den jødiske statens beste venner. Norske arbeiderpartipolitikere spesielt, beundret Israel og måten de bygde sin stat fra grunnen av. Det var nettopp Norges historie som Israels beste venn som fikk palestinernes leder Yassir Arafat til å foreslå Norge som en mulig megler mellom PLO og Israel. Norge hadde foruten sterke bånd til Israel også et nært forhold til USA. Arafat fremmet forslaget om å ha Norge som kommunikasjonskanal mellom PLO og Israel for første gang i 1979, i forbindelse med forhandlinger om norske oljeleveranser til Israel. Norge bidro på denne tiden med norske soldater og offiserer i UNIFIL-styrken, og var avhengige av å

⁷³ Neff 2002, s. 199; Quandt 2001, s. 326; Ashrawi 1995, ss. 229-249.

⁷⁴ Waage 2004, s. 56; Shlaim 2001, s. 513.

ha gode kontakter med PLO.⁷⁵ Norge så derfor den amerikanske forespørselen om norske oljeleveranser til Israel som problematisk. Arafat ville ikke motsette seg en slik avtale, men forespurte den norske chargé d'affaires i Beirut Hans Wilhelm Longva om Arafat kunne komme til Norge hvis han trengte en hemmelig kommunikasjonskanal mellom seg og Israel. Det var en forespørsel som den norske utenriksministeren Knut Frydenlund var villig til å imøtekomme.⁷⁶

Gjennom 1980-tallet hadde flere norske arbeiderpartiprofiler møter med Arafat. PLO-lederen ønsket hjelp fra Norge til å etablere kontakter mellom PLO og det israelske arbeiderpartiet. Arafat så fremdeles for seg et norsk, eventuelt skandinavisk, engasjement i konflikten. Thorvald Stoltenberg fulgte ivrig opp den nye forespørselen fra Arafat og arbeidet i tråd med DNAs mål om å normalisere forholdet til PLO. I januar 1989 ble Stoltenberg den første norske utenriksministeren som besøkte Arafat, da han dro til PLOs hovedkvarter i Tunis. Arafat understreket igjen Norges viktige rolle. I tillegg ble Stoltenberg bedt om å overlevere en beskjed til Israel om at PLO var villige til å holde direkte bilaterale samtaler. Oslo ble foreslått som møtested. Norske forskningsinstitusjoner kunne organisere seminarer hvor israelere og palestinere kunne holde uformelle samtaler. Israels statsminister på dette tidspunktet, Yitzhak Shamir, var imidlertid ikke interessert i å vite hva slags beskjed Stoltenberg hadde med fra PLO.⁷⁷

I november 1990 ble Stoltenberg igjen norsk utenriksminister i en ny Arbeiderpartiregjering. Stoltenberg knyttet da til seg personer som kom til å ha betydning for det norske engasjementet i Midtøsten. En av disse var Stoltenbergs politiske rådgivere og senere statssekretær, Jan Egeland. Han stod for en mer aktivistisk norsk politikk. I løpet av 1992 holdt Stoltenberg og Egeland møter med flere sentrale personer på både israelsk og palestinsk side og møtte i september Yossi Beilin i Tel Aviv. Egeland uttrykte på vegne av utenriksminister Stoltenberg at Norge var villig til å holde hemmelige møter mellom Israel og PLO. Disse hemmelige møtene skulle holdes i samarbeid med den norske forskningsinstitusjonen Fafo. Til stede på møtet i Tel Aviv var også Fafos leder, Terje Rød-Larsen. Rød-Larsen hadde blitt involvert i det norske diplomatiske initiativet gjennom et av Fafos forskningsprosjekter, som undersøkte levestandardene i de palestinske områdene. Gjennom dette

⁷⁵ UNIFIL – 15. mars 1978 leverte den libanesiske regjeringen en sterk protest til FNs sikkerhetsråd etter den israelske invasjonen av landet. Libanon hevdet landet ikke var innblandet i den palestinske kommandooperasjonen mot Israel noen dager tidligere, hvor flere israelere ble drept og såret. 19. mars vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjonene 425 og 426, hvor sikkerhetsrådet krevde at Israel stanset sine militære aksjoner mot Libanon og umiddelbart trakk seg ut av landet. Sikkerhetsrådet opprettet også en FN-styrke (United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL) som først og fremst skulle overvåke den israelske tilbaketrekkingen og sikre området den israelske hæren trakk seg ut av. Se mer informasjon på: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html> (2. april 2009)

⁷⁶ Tamnes, Rolf, 1997. *Oljealder 1965-1995*, vol. 6 av *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget, ss. 379-380; Waage 2004, s. 32, ss. 37-38.

⁷⁷ Waage 2004, ss. 41-42.

arbeidet hadde Rød-Larsen opparbeidet seg et nettverk både på israelsk og palestinsk side. Dette la grunnlaget for Rød-Larsens sterke personlige engasjement. Terje Rød-Larsen spilte en avgjørende rolle i arbeidet med å få i stand hemmelige samtaler mellom PLO og Israel i Norge og senere i arbeidet med utarbeidelsen av Oslo-avtalen.⁷⁸

Oslo-avtalen

Samtaler mellom Israel og PLO begynte i Sarpsborg i januar 1993. Dette var imidlertid ikke offisielle forhandlinger. Hensikten med samtalene var å løse de temaene som hindret fremgang i forhandlingene i Washington. Da samtalene kom i gang i Norge ble begge sider enige om at samtalene burde ha et konkret mål. Dette målet ble i første rekke å finne fram til prinsipperklæring for hvordan en avtale kunne bli nådd.⁷⁹

En slik prinsipperklæring var i ferd med å bli nådd i februar 1993 og utenriksminister Peres ble informert om utviklingen. Beilin hevder Peres fram til da hadde vært uvitende om det som foregikk i Norge. Beilin hadde ikke fortalt Peres om samtalene med PLO. Beilin var overbevist om at det ville være slutten på samtalene fordi Peres ville føle seg forpliktet til å informere Rabin. Beilin var redd for at den israelske statsministeren ville stanse videre samtaler med PLO umiddelbart. I februar hadde samtalene likevel kommet så langt at Beilin mente det var nødvendig å informere Peres. Den israelske utenriksministeren så mulighetene som lå i dokumentet som Beilin og de andre israelske Oslo-aktørene presenterte for ham. Peres var spesielt positiv til muligheten dette dokumentet ga for en israelsk tilbaketrekking fra det overbefolkede og politisk radikale Gaza, som alltid hadde vært en israelsk ”hodepine”. Peres informerte derfor statsminister Rabin om framskrittene i Norge. I utgangspunktet så ikke Rabin utviklingen i Oslo som noe å satse på, men hadde ikke noe imot om møtene i Norge fortsatte, men da kun på et akademisk nivå.⁸⁰

I mai 1993 oppgraderte Israel forhandlingene i Norge. De var nå blitt den offisielle, men fortsatt hemmelige forhandlingskanalen mellom Israel og PLO, med Norge som mellommann. Israelerne var villige til å trekke seg ut av Gaza som et første skritt på vei mot en avtale. En ensidig israelsk tilbaketrekking fra Gaza var på dette tidspunktet også en del av den offentlige debatten i Israel og hadde støtte blant mange israelere. Okkupasjonen av den fattige og overbefolkede Gaza-stripen hadde lenge vært ansett som et problem i Israel. Men å gi palestinerne kun selvstyre i Gaza var ikke nok til å

⁷⁸ Beilin, Yossi, 1999. *Touching Peace: From the Oslo Accord to a Final Agreement*. London: Weidenfeld og Nicolsen, ss. 56-58; Corbin, Jane, 1994. *Gaza First: The Secret Norway Channel to Peace Between Israel and the PLO*. London: Bloomsbury, ss. 23-24; Waage 2004, s. 44, s. 47.

⁷⁹ Waage 2004, s. 65.

⁸⁰ Beilin 1999, ss. 70-75; Peres 1995, ss. 326-328; Waage 2004, ss. 73-75.

få på plass en avtale. Den langt viktigere Vestbredden måtte også inkluderes. Det var først da Rabin i juli innså at en avtale med PLO ikke kunne bli nådd uten å inkludere Jeriko at gjennombruddet kom. Etter flere krevende runder med forhandlinger, oppnådde partene til slutt enighet i august 1993.⁸¹

Den israelske statsministeren hadde også holdt åpen muligheten for videre forhandlinger med Syria. Rabin valgte imidlertid å prioritere samtaler med PLO fremfor med Syria av flere grunner. En avtale med Syria ville bety fullstendig israelsk tilbaketrekking fra Golan og riving av israelske bosettinger. En avtale med PLO ville derimot bety midlertidig palestinsk selvstyre, ingen fullstendig tilbaketrekking fra Vestbredden med det første og dermed ingen riving av israelske bosettinger der. I tillegg var Arafats stilling svak. Det ga Israel en enda sterkere forhandlingsposisjon. Dessuten var fremgangen i samtalene i Oslo uventet stor. Mislykkede samtaler med palestinerne ville også styrke de radikale islamistene som motsatte seg forhandlinger.⁸²

Gjennombruddet i Oslo var en uventet utvikling i fredsprosessen for amerikanerne. Utenriksminister Christopher antok at USA hadde monopol på fredsprosessen og ble svært overrasket over den avtalen Peres og den norske utenriksministeren Johan Jørgen Holst presenterte for ham i slutten av august 1993. Det amerikanske utenriksdepartementet ble underrettet om den norske diplomatiske innsatsen allerede i november 1992, men der var det liten interesse og entusiasme for det som skjedde i Norge. Utenriksminister Christopher virket også fornøyd med å bare bli underrettet om den generelle utviklingen i disse samtalene. En av hovedgrunnene til dette var at amerikanerne trodde ikke Norge kunne oppnå noe de selv ikke klarte. Dessuten var Clinton-administrasjonen overbevist om at en fredsavtale ikke var mulig uten Rabin. Det var han som tok de endelige avgjørelsene på israelsk side.⁸³

Oslo-avtalen inneholdt en tidsplan og mål for å få på plass en palestinsk myndighet i de okkuperte områdene, først i Gaza og Jeriko. Israelerne skulle ifølge avtalen trekke seg ut av det meste av Gaza selv om de israelske bosettingene skulle bli værende foreløpig. Den nye palestinske selvstyremyndigheten skulle så styre i områdene Israel trakk seg ut av. En andre overgangsavtale skulle så utvide autoriteten til denne nye selvstyremyndigheten til også andre deler av Vestbredden. Dette skulle skje gjennom en omgruppering av de israelske styrkene i området. De uavklarte spørsmålene som gjaldt Jerusalem, flyktninger, grenser, sikkerhetsforordninger og forholdet til nabostatene skulle Israel og palestinerne ha begynt å diskutere innen to år og kommet til enighet om innen fem år. Oslo-

⁸¹ Corbin 1994, ss. 68-69; Shlaim 2001, s. 514; Waage 2004, s. 91; Peres 1995, ss. 330-331; Beilin 1999, ss. 74-75, s. 78.

⁸² Shlaim 2001, s. 515.

⁸³ Makowsky, David, 1996. *Making Peace with the PLO: The Rabin Government's Road to the Oslo Accord*. Washington, D.C: Westview, ss. 26-29; Waage 2004, ss. 78-79; Corbin 1994, ss. 65-67.

avtalen inneholdt en plan for israelsk tilbaketrekking fra de okkuperte områdene og opprettelsen av en palestinsk selvstyremyndighet. Avtalen inkluderte også en gjensidig anerkjennelse av hverandre.⁸⁴

Oslo-avtalen ble vedtatt i Knesset 30. august 1993. 13. september undertegnet Yassir Arafat og Yitzhak Rabin avtalen utenfor Det hvite hus i Washington D.C. Avtalen var på tross av seremonien i den amerikanske hovedstaden blitt inngått uten amerikanerne. Hva skulle USAs rolle være nå?

USAs rolle etter Oslo

Gjennomføringen av Oslo-avtalen betydde at Israel og PLO måtte bli enige om hvordan israelerne skulle overføre autoritet til PLO i Jeriko og Gaza, samtidig som man ivaretok det israelerne oppfattet som sine sikkerhetsbehov. Gjennomføringen innebar derfor å måtte løse mange tekniske spørsmål som israelere og palestinere selv hadde best forutsetninger for å løse. USA hadde for eksempel ikke forutsetninger for å komme med forslag til hvor stor den nye palestinske politistyrken skulle være, eller hvordan en skulle håndtere sikkerheten til de israelske bosettingene som skulle bli værende fram til en endelig avtale ble nådd.⁸⁵

Amerikanerne kunne derimot bidra på andre måter. President Clinton hjalp til med å samle økonomisk støtte til fredsprosessen fra det internasjonale samfunn, i tillegg til at USA selv bidro med \$500 millioner. Til sammen ble det samlet inn \$2 milliarder øremerket økonomisk utvikling på Vestbredden og Gaza. Clinton var imidlertid som alle amerikanske presidenter avhengig av den amerikanske kongressen for å få godkjent bruken av amerikanske skattepenger. I forbindelse med Oslo-avtalen var de amerikanske lovgiverne villige til å gi begrenset hjelp til palestinerne. Det fantes nemlig lover som forbød USA å gi direkte pengestøtte til PLO, men også lover som forbød indirekte amerikansk hjelp til PLO gjennom Verdensbanken. Foruten forbudene mot pengestøtte til PLO, fantes det flere lover som forbød PLO å drive diplomatisk virksomhet i USA. Den amerikanske kongressen hadde også prøvd å få fjernet PLOs kontorer i FN. President Clinton var derfor avhengig av støtte i Kongressen dersom USA skulle kunne bidra med blant annet finansiell støtte til økonomisk utvikling på Vestbredden og Gaza.⁸⁶

Enighet om hvordan den israelske tilbaketrekkingen fra Gaza og Jeriko skulle gjennomføres ble oppnådd i februar 1994. Israel og PLO siden oktober 1993 hadde møttes jevnlig i Egypt for å diskutere

⁸⁴ Se hele *Oslo I Agreement - Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, September 13, 1993 (Oslo-avtalen)*, på http://www.brookings.edu/press/Books/~/media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixQ.pdf (2. april 2009); Shlaim 2001, ss. 517-518.

⁸⁵ Quandt 2001, s. 330.

⁸⁶ Lowi, T.J., Ginsberg, B. og Shepsle, K.A., 2006. *American Government: Freedom and Power*, New York/London: W.W. Norton and Company, Inc, s. 25; Neff 2002, s.193; Quandt 2001, s. 329.

overføring av autoritet til PLO, i tillegg til sikkerhetsspørsmål. Dette ble gjort i to komiteer. Den ene komiteen ble ledet av Shimon Peres og Mahmoud Abbas og møttes i Kairo hver andre og tredje uke.⁸⁷ Den andre komiteen bestod av eksperter på ulike fagfelt, mange av dem israelske militære. Disse møttes i Taba i Egypt to til tre dager hver uke. Men etter massakren i Hebron 25. februar 1994, hvor den jødiske bosetteren Baruch Goldstein drepte 29 palestinere, utsatte PLO videre samtaler med Israel og forlangte at israelerne skulle fjerne de rundt 400 jødiske bosetterne i Hebron og avvæpne resten. Israel gjorde likevel ingen ting med bosetterne. Samtalene ble imidlertid gjenopptatt etter at Rabin-regjeringen godtok et internasjonalt nærvær i Hebron (TIPH), forbød det rasistiske partiet Kach hvor Goldstein hadde vært medlem og lovet å fremskynde omgrupperingen av israelske styrker i Gaza og Jeriko.⁸⁸ I mai 1994 ble det imidlertid nådd en avtale om gjennomføringen av Oslo-avtalen. Kairo-avtalen innebar overføring av sivil myndighet innenfor en rekke områder til den nye palestinske selvstyremyndigheten, blant annet innenfor turisme, utdanning, kultur, helse, sosiale tjenester og skattelegging. For det andre innebar avtalen en omgruppering av israelske styrker. Avtalen la også opp til valg av en ny palestinsk selvstyremyndighet på Vestbredden og Gaza.⁸⁹

I desember 1993 hadde Arafat spurt utenriksminister Christopher om ikke USA kunne hjelpe til med å få fortgang i forhandlingene mellom PLO og Israel. Bakgrunnen for denne forespørselen var at Rabin ikke ville foreta tilbaketrekkingen fra Gaza og Jeriko innen fristen som var satt til 13. desember 1993. Rabin hadde også gjort det klart at han ikke ønsket noen amerikansk innblanding. Det eneste Christopher kunne fortelle Arafat var derfor at: "I don't know if there is an appropriate role for me. If I was asked by both parties to do something, I certainly would. But I certainly don't want to interpose myself in any way." Christopher gjorde det derfor klart at med mindre også Rabin ønsket et bredere amerikansk engasjement i disse forhandlingene, kom ikke USA til å involvere seg i større grad heller.⁹⁰

Clinton-administrasjonens sterke støtte til Israel kom også til uttrykk i FN. 8. desember 1993 var USA det eneste landet som sammen med Israel stemte mot en bekreftelse av FN-resolusjon 194. Denne resolusjonen ga de palestinerne som hadde blitt flyktninger i forbindelse med opprettelsen av staten Israel i 1948, rett til å returnere til Israel eller rett til kompensasjon. USA hadde fram til da støttet

⁸⁷ Mahmoud Abbas - en av grunnleggerne av Fatah-partiet sammen med Yassir Arafat. Han signerte blant annet Oslo-avtalen på vegne av PLO. Abbas går også under sitt *nomme de guerre*, Abu Mazen.

⁸⁸ TIPH – Temporary International Presence in Hebron.

⁸⁹ Shlaim 2001, s. 523, ss. 525-526. Se hele *The Cairo Accord, May 4, 1994 (Kairo-avtalen)*, på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixR.pdf (2. april 2009).

⁹⁰ Neff 2002, s. 199.

denne resolusjonen, helt siden den ble lagt fram for første gang i 1948. Den amerikanske delegasjonen til FN gikk også inn for å undergrave andre FN-resolusjoner som var kritiske til Israel.⁹¹

Det var ikke Rabin som hadde ivret for samtaler med PLO. I utgangspunktet var det Syria som var Rabins foretrukne forhandlingspartner. Med Oslo-avtalen bak seg, ønsket Rabin igjen å utforske mulighetene for å få til en avtale med regimet i Damaskus. En avtale med Syria ville ifølge Rabin ha stor strategisk betydning for Israel: Fred med Syria ville åpne for forhandlinger med Libanon, hvor Syria hadde betydelig innflytelse gjennom sitt militære nærvær. Syria kunne muligens også bli en alliert mot Israels andre store motstandere i regionen, Irak og Iran. Syria hadde stått på de alliertes side i Golfkrigen bare noen få år tidligere. Dersom en avtale mellom Syria og Israel skulle nås, måtte imidlertid USA inneha en meklerrolle. I disse forhandlingene var det statsminister Rabin og president Asad som tok alle de viktige avgjørelsene. Utenriksminister Christopher og president Clinton måtte derfor operere som mellommenn i forhandlingene mellom Syria og Israel dersom en avtale skulle bli nådd, noe amerikanerne allerede i 1993 sa seg villige til å gjøre. Denne type forhandlinger hadde USA dessuten erfaring med fra tidligere. Arbeidet med å få i stand en fredsavtale mellom Syria og Israel liknet på mange måter forhandlingene mellom Egypt og Israel på 1970-tallet, hvor USA hadde en sentral rolle.⁹²

Så sent som i august 1993 var Rabin fortsatt svært usikker på om Israel skulle satse på PLO eller Syria. Den israelske statsministeren hadde tilbudt Syria full tilbaketrekking fra Golan dersom Israels behov ble tilfredsstilt. Disse behovene innebar blant annet tilbaketrekking over en femårsperiode, sikkerhetsforordninger som innebar amerikansk bemanning av militære varslingsstasjoner på Golan og sikring av Israels vannforsyning. Det var utenriksminister Christopher som overleverte det israelske tilbudet til Asad. Asads reaksjon på tilbudet stod imidlertid ikke til Rabins forventninger. Dennis Ross var involvert i samtalene utenriksminister Christopher hadde med lederne på syrisk og israelsk side. Ross hevder Rabin ikke trodde Syria ville satse på en fredsavtale ut ifra det Asad hadde sagt. Det var først etter at Oslo-avtalen ble inngått at spørsmålet om forhandlinger med Syria igjen ble aktuelt for Rabin. Den israelske statsministeren fulgte bevisst sin strategi om en fred av gangen, noe amerikanerne ikke motsatte seg.⁹³

Amerikanerne så etter Oslo-avtalen en mulighet til å få i gang igjen forhandlinger mellom Israel og Syria. I begynnelsen av desember 1993 sendte Clinton utenriksminister Christopher til Midtøsten. Christopher hadde under denne turen to møter med Asad i Damaskus. Det ble bestemt at

⁹¹ Neff 2002, s. 200; Se *FN-resolusjon 194* på <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/IMG/NR004365.pdf?OpenElement> (2. april 2009)

⁹² Quandt 2001, s. 325, s. 331.

⁹³ Quandt 2001, s. 327-328; Ross 2004, s. 112.

president Clinton og Asad skulle møtes i Genève 16. januar 1994. Christopher fikk også Asad med på å prøve å få i gang israelsk-syriske forhandlinger i løpet av januar 1994. Grunnen til at Clinton skulle møte Asad i Genève, var ifølge Dennis Ross fordi den syriske presidenten begynte å tvile på om Rabins tilbud om full tilbaketrekking hadde vært seriøst. Clinton hadde i oktober spurt Rabin angående dette tilbudet. Rabin skal ikke benektet dette, men skal ifølge Ross ha fortalt Clinton at Israel trengte fire måneder før det ble aktuelt med nye forhandlinger med Syria. Clinton ønsket å møte Asad for å overbevise ham om at Israel fortsatt var interessert i fredsforhandlinger.⁹⁴

I januar 1994 kom de syrisk-israelske forhandlingene i gang igjen, etter et møte mellom Clinton og Asad i Genève. Disse forhandlingene ble avbrutt etter omlag en måneds forhandlinger, på grunn av massakren i Hebron 25. februar hvor 29 palestinere ble drept. I juli kom imidlertid samtalen i gang igjen. Utenriksminister Christopher hadde i mellomtiden hatt mange samtaler med syrerne så vel som med israelerne. Etter flere måneder med amerikansk mekling startet forhandlinger igjen i Washington i desember 1994. I løpet av 1995 måtte Rabin igjen velge mellom å satse på videre forhandlinger med Syria, eller med PLO. På samme måte som i august 1993, påvirket Rabins valg USAs videre rolle i fredsprosessen.⁹⁵

Oslo II-avtalen

24. september 1995 inngikk Israel og PLO nok en avtale, populært kalt Oslo II-avtalen.⁹⁶ Statsminister Rabin hadde igjen valgt å forhandle med PLO fremfor Syria. Dette valget begrenset for en stund USAs diplomatiske arbeid for å få til et gjennombrudd i forhandlingene mellom Israel og Syria. Igjen var det Israel og PLO som uten større amerikansk innblanding fulgte opp den prosessen som startet med Oslo-avtalen i august 1993. Våren 1995 hadde det imidlertid ikke vært sikkert hvem Israel kom til å velge som forhandlingspartner denne gangen. Det var framgang å spore på begge fronter. Det fantes likevel flere grunner til å satse på en avtale med PLO også denne gangen.

I Israel gikk det mot parlamentsvalg. En avtale med Syria ville bety tilbaketrekking fra Golan og en evakuering av bosetterne der. De støttet for det meste opp om det israelske arbeiderpartiet. Hensynet til å vinne valget var derfor en avgjørende grunn for Rabin til å igjen velge PLO framfor Syria. Dessuten hadde Asad foreløpig ikke vært villig til å forhandle direkte med Rabin. Det hastet heller ikke å nå en avtale med Syria. Israels diplomatiske forhold til PLO var derimot nytt og sårbart og

⁹⁴ Neff 2002, s. 199; Ross 2004, s. 139.

⁹⁵ Shlaim 2001, ss. 530-537.

⁹⁶ Se hele *Oslo II--Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, September 28, 1995 (Oslo II-avtalen)*, på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixS.pdf (2. april 2009)

ville sannsynligvis svekkes betydelig om ikke en ny avtale ble nådd. Rabin trodde også at en ny israelsk-palestinsk avtale muligens kunne legge press på Asad. Samtalene med Syria så dessuten ikke ut til å lede fram til noe konkret med det første.⁹⁷

I juli 1995 beveget Israel og PLO seg nærmere en ny avtale, selv om et selvmordsangrep i Tel Aviv 24. juli førte til en midlertidig stopp i forhandlingene. På tross av dette midlertidige avbruddet i samtalene, nådde partene i løpet av de neste månedene en ny avtale. 24. september 1995 ble Oslo II-avtalen undertegnet i Washington. Den nye avtalen delte inn Vestbredden i tre soner: A, B og C. Sone A bestod av palestinske byer og befolkningssentre. Sone B bestod av palestinske landsbyer og mindre befolkede områder. Sone C derimot bestod av konfiskerte områder med israelske bosetninger og veier. Sone A kom under fullstendig palestinsk kontroll. Sone C under fullstendig israelsk kontroll. I sone B derimot fikk palestinerne den sivile autoriteten mens Israel beholdt ansvaret for sikkerheten. Avtalen betydde at 4 % av Vestbredden kom under fullstendig palestinsk kontroll, mens ytterligere 25 % kom under palestinsk sivil kontroll. Når det gjaldt Gazastripen beholdt israelerne kontroll over 35 % av hensyn til de israelske bosetningene der. Avtalen la også opp til valg av et palestinsk råd som skulle ha lovgivende makt.⁹⁸

Etter Oslo II var imidlertid den forsiktige støtten fredsprosessen hadde hatt i den amerikanske kongressen i ferd med å forsvinne. Den finansielle hjelpepakken palestinerne hadde fått i forbindelse med de inngåtte avtalen var på \$100 millioner for hvert av de neste fem årene. Denne relativt beskjedne hjelpepakken møtte motstand blant amerikanske senatorer og representanter som motsatte seg selve fredsprosessen. Disse fremmet Likuds og den israelske høyresidens interesser i USA. Det fantes derimot få grenser for den amerikanske kongressens støtte til Israel. Israel mottok i forbindelse med Oslo II et tilleggsbeløp på \$240 millioner. Dette beløpet kom på toppen av de omlag \$6 milliardene Israel mottok årlig i direkte finansiell støtte og lånegarantier. Det skulle i utgangspunktet bli trekt \$300 millioner fra lånegarantien på \$2 milliarder som hadde blitt gitt året før. Årsaken til det var Israels fortsatte bosettingsaktivitet i de okkuperte områdene. Clinton gjorde det allikevel klart at det kun skulle trekkes \$60 millioner fra de \$2 milliardene, i stedet for \$300 millioner. Dette betydde i klartekst at Israel kunne bruke amerikansk finansiell støtte til å bygge bosettinger i de okkuperte områdene. Dette var ikke i tråd med offisiell amerikansk politikk.⁹⁹

Rabin hadde med Oslo II lagt kursen for fredsprosessen de neste månedene. En avtale med Syria ville ikke bli aktuelt før etter det israelske valget, som måtte komme i løpet av 1996. I det

⁹⁷ Quandt 2001, s. 335.

⁹⁸ Shlaim 2001, s. 528; Neff 2002, s. 206.

⁹⁹ Neff 2002, s. 205; Mitchell, Alison "Mideast Accord: the Overview; Arafat and Rabin Sign Pact to Expand Arab Self-Rule", New York Times, 29. september 1995.

fredsprosessen tok et nytt skritt fremover med den nye israelsk-palestinske avtalen, ble en av prosessens til da mest dominerende aktører med ett borte. 4. november 1995 ble Yitzhak Rabin drept av den høyreekstreme jødiske nybyggeren Yigal Amir, under en fredsdemonstrasjon i Tel Aviv. Rabins død la gjennomføringen av Oslo II og Israels videre rolle i fredsprosessen i hendene på Shimon Peres. Dette var Peres sin sjanse til å skape sin drøm om et nytt Midtøsten.¹⁰⁰

Et nytt Midtøsten?

22. november 1995 inntok Shimon Peres posten som Israels nye statsminister. I likhet med Rabin beholdt også Peres posten som forsvarsminister. Den tidligere stabssjefen i det israelske forsvaret, Ehud Barak, ble ny utenriksminister. Amerikanerne måtte etter Rabins død forholde seg til en ny israelsk strategi for fredsprosessen. Peres ønsket i motsetning til Rabin å ha gående forhandlinger på alle fronter samtidig. President Clinton ville likevel først og fremst vite om Peres ville følge opp sin forgjengers påståtte tilbud til Syria. Hovedtrekkene i dette tilbudet skulle ha vært en fullstendig israelsk tilbaketrekking til der grensen gikk 4. juni 1967, mot en fullstendig fredsavtale med Syria. Peres fortalte Clinton at han var villig til å overholde alle de avtaler Rabin hadde gjort tidligere. Peres bestemte seg dessuten for å satse alt på et gjennombrudd med Syria. Utenriksminister Christopher dro derfor til Damaskus for å diskutere mulighetene for å gjenoppta forhandlingene. Samtalene med Syria startet deretter opp igjen 27. desember ved Wye Plantation i Maryland USA. Amerikanerne var i stor grad involvert i disse samtalene som i all hovedsak tok for seg sikkerhetsspørsmål. Etter nok en runde med samtaler 24. januar 1996 kunne Uri Savir, som ledet den israelske delegasjonen, rapportere til Peres om at et gjennombrudd før et eventuelt israelsk valg i oktober virket umulig. Peres bestemte derfor å fremskynde valget til 29. mai.¹⁰¹

Peres satset på et gjennombrudd med Syria. Likevel hadde Yossi Beilin og Mahmoud Abbas organisert hemmelige samtaler i Stockholm. De israelske akademikerne og tidligere Oslo-forhandlerne Yair Hirschfeld og Ron Pundak diskuterte der hvordan en endelig fredsavtale mellom Israel og palestinerne kunne se ut. Samtalepartnerne på palestinsk side var denne gangen akademikerne Hussein Agha og Ahmed Khalidi. Samtalene i Stockholm førte fram til en plan for etableringen av en framtidig palestinsk stat. Den var ferdig 31. oktober 1995. Hovedtrekkene i planen var at den nye palestinske staten skulle være demilitarisert, inkludere 94 % av Vestbredden med kompensasjon for de siste 6 % i områder sør for Gaza. På denne måten kom 75 % av bosetningene under israelsk suverenitet. Den nye palestinske staten skulle ha sin hovedstad rett utenfor Jerusalems bygrense, slik den ble definert av

¹⁰⁰ Quandt 2001, s. 336.

¹⁰¹ Quandt 2001, s. 338; Shlaim 2001, s. 554.

Israel. De muslimske hellige stedene i Øst-Jerusalem skulle derimot få en ekstraterritoriell status, som ville si at muslimske myndigheter skulle kontrollere området rundt Tempelhøyden.¹⁰²

Beilin informerte Peres om planen en uke etter Rabins død. Den israelske statsministeren ønsket ikke å godkjenne den nye planen av tre grunner: Peres ønsket at planen også skulle beskrive det framtidige forholdet mellom den nye palestinske staten og Jordan. I tillegg mente Peres at planens løsning på spørsmålet om Jerusalem var ufullstendig. Til slutt ønsket Peres også at Israel skulle beholde Jordandalen som sin strategiske grense. Men uansett om planen hadde mangler eller ikke, fikk ikke israelere og palestinere sjansen til å arbeide videre med den. Årsaken var en politisk beslutning som kom til å bli startskuddet for en utvikling som fikk alvorlige konsekvenser for hele fredsprosessen.¹⁰³

I januar 1996 godkjente Peres likvideringen av en profilert Hamas-aktivist som stod bak flere selvmordsangrep mot Israel. Likvideringen av Yahya Ayyash fant sted i Gaza 5. januar 1996. Hamas hevnet likvideringen av Ayyash med en rekke selvmordsangrep inne i Israel, som tok livet av seksti israelere. Angrepene svekket Peres og hans regjering. I et forsøk på å styrke sin politiske oppslutning, lovet den israelske statsministeren full krig mot Hamas og Islamsk Jihad. Alle videre samtaler med PLO ble utsatt. Regjeringens oppslutning dalte like fullt, mens den politiske høyresiden styrket seg som følge av utviklingen. Samtalene med Syria ble også utsatt, da Peres ikke ønsket å gjøre seg mer sårbar ved å forhandle med en stat som gjennom mange år hadde støttet ulike terrororganisasjoner. Både Hamas, Islamsk Jihad og Hizbollah hadde kontorer i Damaskus.¹⁰⁴

I stedet for å prøve å føre partene tilbake til forhandlingsbordet, lovet president Clinton å støtte Israel i kampen mot islamsk terrorisme. Etter at Hizbollah fra sine stillinger i Libanon begynte å sende raketter inn i Israel, besluttet Peres å bombardere Sør-Libanon for å prøve å stanse rakettangrepene. Det israelske angrepet begynte 11. april, men ble en katastrofe. Da 102 flyktninger som hadde samlet seg i en FN-leir i Qana ble drept som følge av det israelske bombardementet, grep USA inn i krigen i frykt for at konflikten skulle eskalere. Utenriksminister Christopher ankom regionen 20. april 1996 og prøvde å mekle fram en våpenhvile så raskt som mulig. Det var derimot fransk diplomati som reddet situasjonen. Takket være Frankrikes gode kontakter både i Libanon og Syria, kunne den franske utenriksministeren Herve de Charette legge fram et forslag til en ny avtale mellom Israel og Hizbollah. USA aksepterte Charettes plan etter å ha foretatt noen mindre endringer. 27. april 1996 trådte så den nye våpenhvilen mellom Israel og Hizbollah i kraft. Krigen i Libanon hadde på ingen måte styrket den

¹⁰² Se *Framework for the Conclusion of a Final Status Agreement between Israel and the Palestine Liberation Organization, the "Beilin-Abu Mazin" Understanding, October 31, 1995* på http://www.brookings.edu/press/Books/~//media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixT.pdf (2. april 2009); Shlaim 2001, s. 555.

¹⁰³ Shlaim 2001, s. 556.

¹⁰⁴ Shlaim 2001, s. 557.

israelske statsministeren og hans regjering foran valget 29. mai 1996. En følge av krigen i Libanon var blant annet at den arabiske minoriteten i Israel boikottet valget. Dette var velgere som for det meste ville ha stemt på den da 73 år gamle israelske statsministeren. Shimon Peres sin drøm om et nytt Midtøsten hadde i løpet av kort tid blitt til et politisk mareritt.¹⁰⁵

Høyresiden og fredsprosessen

Clinton-administrasjonen hadde prøvd å gi Peres draghjelp i valgkampen, blant annet ved å invitere Peres og Arafat til Washington 30. april 1996. Clinton lovet da Israel \$100 millioner i kampen mot terrorisme. Dennis Ross hevder også at det ble vurdert om USA skulle flytte sin ambassade i Israel fra Tel Aviv til Jerusalem. Dette ville ifølge en av Peres nærmeste rådgivere Uri Savir, hjelpe Peres vinne valget. Det israelske forslaget fikk ikke overraskende støtte av både Ross og Martin Indyk.

Utenriksminister Christopher ville presentere forslaget for president Clinton og støtte det, men kun dersom det var helt nødvendig for å sikre at Peres vant valget. Savirs forslag møtte derimot motstand i Clinton-administrasjonen fra nestlederen i det nasjonale sikkerhetsrådet, Samuel Berger. Berger ville ifølge Ross ikke ta opp spørsmålet med Clinton, med mindre det helt sikkert ville redde Peres fra et valgnederlag. Ross var sikker på forslaget hadde hatt Clintons støtte. Men fordi Christopher var usikker på forslaget, ble det ikke presentert for ham.¹⁰⁶

Clinton-administrasjonen anstrengte seg for å redde Peres fra et valgnederlag. Benjamin Netanyahu vant likevel over Peres med en knapp margin på 30.000 stemmer. Valget av Netanyahu som ny israelsk statsminister i mai 1996, betydde at Israel igjen fikk en ny høyreorientert Likud-regjering. Den nye regjeringen ønsket helst å reversere hele fredsprosessen og gå tilbake til politikken hvor Israel hevdet full kontroll over de okkuperte områdene. Fredsprosessen hadde imidlertid fortsatt betydelig støtte i den israelske befolkningen og ga ikke Netanyahu annet valg enn å forholde seg til den.¹⁰⁷

Den nye israelske regjeringen ble en utfordring for amerikanerne. Clinton og hans nærmeste rådgivere hadde knyttet sterke bånd til Rabin og Peres. Clinton-administrasjonen hadde basert sin politikk på at Israel kom til å trekke seg ut av det meste av de okkuperte områdene, så lenge en fredsavtale ble oppnådd og Israels sikkerhet ble garantert. Denne antagelsen måtte Clinton-administrasjonen revurdere ettersom Israel hadde fått en regjering som kom til å være svært motvillig til å foreta ytterligere tilbaketrekninger fra de okkuperte områdene.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Enderlin 2002, s. 38.

¹⁰⁶ Ross 2004, s. 257; Enderlin 2002, s. 40.

¹⁰⁷ Quandt 2001, s. 343.

¹⁰⁸ Quandt 2001, s. 342.

Benjamin Netanyahu gjorde det etter en stund klart for amerikanerne at han ikke ville gjennomføre den allerede inngåtte avtalen rundt den israelske tilbaketrekkingen fra byen Hebron på Vestbredden. Netanyahu krevde nye forhandlinger. Arafat protesterte og samtalerne låste seg deretter fast i over en måned. I oktober 1996 fikk amerikanerne likevel i stand et møte mellom Arafat og Netanyahu og det så ut til at forhandlingene kunne starte igjen. Da provoserte Netanyahu igjen palestinerne ved å åpne en eldgammel tunnel i gamlebyen i Jerusalem. Tunnelen gikk rett forbi de muslimske hellige stedene. Demonstrasjoner fulgte og det kom til kamper mellom israelske tropper på den ene siden og palestinske demonstranter og politistyrker på den andre. Personer på begge sider ble drept i opptøyene og president Clinton innkalte partene til et hastemøte i Washington. Møtet endte med at partene ble enige om å begynne nye forhandlinger om tilbaketrekkingen fra Hebron.¹⁰⁹

Hebron-avtalen ble endelig underskrevet 15. januar 1997. Den gikk ut over de reguleringene det var lagt opp til i Oslo II i forbindelse med den israelske tilbaketrekkingen fra Hebron. Det gjorde den ved at ved at den nye avtalen inkluderte nye sikkerhetsforordninger, spesielt rundt de hellige stedene i byen. Et annet element i avtalen var et tilleggsdokument skrevet av en Clintons nærmeste rådgivere, Dennis Ross. Netanyahu skal ikke ha vært villig til å undertegne noe som forpliktet Israel til ytterligere tilbaketrekkinger slik det stod helt klart at Israel var forpliktet til ifølge Oslo II. Ross hevder palestinerne ønsket å forhandle fram et dokument som forpliktet Netanyahu til videre tilbaketrekkinger. Palestinerne stolte ikke på at Israel ville gjennomføre de tre tilbaketrekkingene som var en del av Oslo II. Dokumentet som ble fremforhandlet ble kjent som "Note for the Record".¹¹⁰

Det nye dokumentet omformulerte Israels forpliktelser og utelot sentrale israelske forpliktelser som eksisterte i Oslo II. Oslo II la opp til videre israelsk tilbaketrekking i tre faser med seks måneders intervall mellom hver fase. Disse fasene var slått fast i tidsskjema for den videre tilbaketrekkingen. I tillegg fastslo det nye dokumentet at alle avtaler fra da av kun bindende dersom den andre parten fulgte sine forpliktelser. Dette var et prinsipp som både israelerne og palestinerne kunne bruke for å utsette videre samtaler. Men det var et prinsipp som først og fremst gagnet Netanyahu i hans plan om å legge hindringer i veien for ytterligere israelske tilbaketrekkinger.¹¹¹

Utenriksminister Christopher fastslo, som tillegg til Hebron-avtalen, punkter som klargjorde partenes forpliktelser. Disse punktene ble redegjort for i Christophers brev til hver av lederne. Brevet Christopher skrev til Netanyahu bekreftet det som stod i Ross sitt tilleggsdokument. Mest oppsiktsvekkende var kanskje Christophers uttalelse i brevet til den israelske statsministeren hvor han

¹⁰⁹ Shlaim 2001, ss. 577-579.

¹¹⁰ Se *Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, January 17, 1997 (Hebron-avtalen)*, på http://www.brookings.edu/press/Books/peace_process.aspx (2. april 2009)

¹¹¹ Se *Note for the record* i Ross 2004, s. 304, 306, 319; Quandt 2001, s. 347.

hevdet at Israel hadde rett til “secure and defensible borders”, i motsetning til “secure and recognized slik det stod i FN-resolusjon 242.”¹¹²

Den pro-israelske amerikanske politikken gjennom Clintons første periode kan forklares blant annet med at Clinton ønsket å bli gjenvalgt som amerikansk president i november 1996. Clinton ønsket å demonstrere sin støtte til Israel, som USAs nære allierte og venn i Midtøsten. Støtten til Israel har generelt bred støtte i det amerikanske samfunnet, spesielt blant jødiske velgere og i den kristne middelklassen. Dette er grupper som tradisjonelt har stemt demokratisk. Det var viktig for Clinton å sikre seg støtten fra disse gruppene. Dersom Clinton ønsket fire nye år i Det hvite hus, var det ikke klokt å føre en politikk som kunne oppfattes som fiendtlig mot Israel. Dessuten hadde den amerikanske kongressen republikansk flertall i Clintons første fire år. Det var viktig for Clinton som for alle amerikanske presidenter å kunne ha et godt samarbeid med Kongressen. Det gjorde det lettere for administrasjonen å gjennomføre sin politikk. Kongressen forventet at Clinton førte en politikk som var til Israels fordel. Clinton og hans nærmeste rådgivere hadde så langt kun ønsket å legge til rette for fredsprosessen, en prosess som så langt helt klart hadde blitt ført på Israels premisser.¹¹³

¹¹² Quandt 2001, s. 348.

¹¹³ Quandt 2001, ss. 338-340.

Kapittel 4.

Clintons andre periode (1997 – 2001)

Et godt utgangspunkt for å lage fred?

20. januar 1997 tok Clinton fatt på sin andre periode som president. Warren Christopher fortsatte imidlertid ikke som amerikansk utenriksminister. Den posten ble fylt av Madeleine Albright. Hun hadde blant annet tjenestegjort som USAs ambassadør til FN siden 1993. I januar 1997 ble hun med innsatt som USAs første kvinnelige utenriksminister. Albright var opprinnelig akademiker, med spesiell ekspertise innenfor europeiske studier.¹¹⁴ Hvilken politisk linje hun ville legge seg på i forhold til fredsprosessen var i begynnelsen av 1997 uklart. Warren Christopher hadde svært ofte vært på rundturer i Midtøsten. Christopher hadde blant annet arbeidet mye med å få i gang israelske forhandlinger med Syria. Det tok derimot lang tid før Albright uttalte seg om fredsprosessen i Midtøsten.

Det ble også gjort enkelte mindre endringer i Clintons Midtøsten-team. Samuel Berger fikk stillingen som nasjonal sikkerhetsrådgiver. I Clintons første periode hadde Berger tjenestegjort som nestleder i det nasjonale sikkerhetsrådet. Han hadde blant annet motsatt seg forslaget om å flytte den amerikanske ambassaden til Jerusalem. Martin Indyk returnerte i september 1997 fra Israel hvor han siden april 1995 hadde tjenestegjort som amerikansk ambassadør. Indyk overtok da stillingen som viseutenriksminister med ansvar for Midtøsten. Ansvar for å overvåke fredsforhandlingene var fortsatt i hendene på Dennis Ross og hans høyrehånd Aaron Miller.¹¹⁵

Gjennom sin første periode som president var Bill Clinton blitt bedre kjent med de sentrale spørsmålene i fredsprosessen, og hadde fått en bredere utenrikspolitisk erfaring. Clinton hadde dessuten en relativt god kommunikasjon med sentrale ledere i regionen. Det som i amerikansk politikk blir kalt “on-the-job training” hadde gitt den tidligere utenrikspolitisk uerfarne presidenten et noe bedre grep om fredsprosessen. I september 1993 hadde Israel og PLO, ved hjelp av Norge lagt nye føringer for amerikansk Midtøsten-politikk gjennom Oslo-avtalen. Clinton hadde på samme måte som sine rådgivere, opprinnelig ønsket å prioritere Syria framfor palestinerne.¹¹⁶

¹¹⁴ Utfyllende informasjon om Madeleine Albright på: <http://secretary.state.gov/www/albright/albright.html> (2. april 2009)

¹¹⁵ Quandt 2001, s. 348; Ross 2004, s. 257.

¹¹⁶ Bregman 2005, s. 12.

Oslo-avtalen tok sikte på at Israel og PLO skulle begynne forhandlinger om en endelig avtale innen to år. Denne avtalen skulle deretter tre i kraft innen fem år. Så langt hadde ikke USA holdt israelerne og palestinerne til den tidsrammen Oslo-avtalen la opp til for å begynne forhandlinger om en endelig avtale. I stedet for å prøve å holde den israelske statsministeren Benjamin Netanyahu til å gjennomføre Oslo II, hadde Clinton gått med på å åpne opp igjen nye forhandlinger om den israelske tilbaketrekkingen fra Hebron. Det var åpenbart at Clinton fortsatt foretrakk rollen som tilrettelegger i fredsprosessen, framfor å kreve at Israel holdt seg til tidligere inngåtte avtaler. Dette var strategien som hadde blitt fulgt helt siden fredsprosessen begynte. Den hadde vist seg å være en brukbar strategi så lenge israelerne var innstilt på å følge den skrittvis veien mot en fredsavtale, slik Oslo-prosessen la opp til. Problemet var at Netanyahu var en av Oslo-avtalens fremste motstandere. Likevel valgte Clinton og hans team å følge den gamle strategien og håpet kanskje Netanyahu ville vise seg å være en ny Menachem Begin, Likud-lederen som inngikk fredsavtalen med Egypt. Det var dessuten ulike omstendigheter som talte både for og imot å fortsette med den gamle strategien.¹¹⁷

En gjenvalgt amerikansk president er ikke som i sine første fire år avhengig av å føre en politikk som sikrer en ny periode i Det hvite hus. Dette åpner i prinsippet for at presidenten kan ta mindre populære beslutninger. En politisk kamp med en motstridig israelsk statsminister ville derfor i prinsippet ha vært mulig for Clinton i hans andre periode. Clinton gikk dessuten for å være en god venn av Israel og kunne uttrykke en viss uenighet med Netanyahu, så lenge det ikke svekket Israels sikkerhet og var i tråd med fredsprosessen. Det fantes imidlertid andre hensyn som gjorde en direkte konfrontasjon med Netanyahu lite fristende for Clinton-administrasjonen.¹¹⁸

Enhver amerikansk president er avhengig av å kunne samarbeide med Kongressen for å få gjennomslag for sin politikk. Et slikt samarbeid blir enda vanskeligere dersom opposisjonen har majoriteten der, slik tilfellet var for Clinton-administrasjonen. I hele Clintons periode som president utgjorde republikanerne flertallet i den amerikanske kongressen. Dersom Clinton førte en politikk som kunne oppfattes som skadelig for Israel, kunne presidenten regne med å møte motstand fra denne pro-israelske bastionen. Visepresident Al Gore hadde i tillegg ambisjoner om å bli den neste presidenten etter Clinton. Gore ville derfor ikke støte fra seg Israels mange innflytelsesrike venner i USA, ved at den administrasjonen han var en del av presset israelerne for mye for å nå en fredsavtale. Clintons egen kone, Hillary, var også avhengig av velvilje fra Israels venner i USA, da hun stod på valg for å bli

¹¹⁷ Hebron var forskjellig fra andre byer på Vestbredden fordi det bodde mellom 400 og 500 israelske bosettere i byen, de fleste svært religiøse og politisk høyre-radikale. Oslo II lot disse bli boende i byen under beskyttelse av den israelske hæren. Hebron-avtalen skjerpet sikkerheten til disse bosetterne ytterligere. Avtalen styrket også sikkerheten ved de hellige stedene i byen. Quandt 2001, s. 345, 375.

¹¹⁸ Quandt 2001, s. 345.

senator. Amerikanske politikere som håper å bli valgt inn i Kongressen eller bli USAs neste president gir så og si alltid sin ubetingede støtte til Israel. Hovedgrunnen til det er den sterke innflytelsen pro-israelske interessegrupper har innefor det politiske systemet i USA.. Disse interessegruppene har som mål å sikre Israel fortsatt moralsk, finansiell og militær støtte fra USA. På grunn av disse legitime interessegruppenes sterke innflytelse over det politiske livet i USA, velger amerikanske politikere nesten alltid å lytte til deres ønsker og argumentasjon. Disse gruppenes innflytelse kommer fremfor alt til uttrykk i den amerikanske kongressen. Den stemmer nesten alltid med overveldende flertall, i tråd med denne innflytelsesrike lobbyens standpunkter. Veien til makten for amerikanske politikere blir som regel mindre komplisert dersom de har disse interessegruppenes støtte i ryggen. Hensynet til innenrikspolitiske realiteter var derfor noe Clinton måtte ta med i regnestykket når han skulle føre fredsprosessen videre.¹¹⁹

Netanyahus “felle” og byggingen av Har Homa

I februar 1997 holdt president Clinton sitt første møte med Netanyahu i Washington for å diskutere veien videre i fredsprosessen. Den amerikanske presidenten prøvde å overtale Netanyahu til å gjennomføre de tilbaketrekkingene som Oslo II-avtalen alt hadde lagt opp til, før forhandlinger om en endelig avtale skulle påbegynnes. Den israelske statsministeren var ikke villig til å gjennomføre disse tilbaketrekkingene. Netanyahu hevdet at Israel ikke var forpliktet til å gjennomføre flere tilbaketrekkinger før palestinerne fulgte opp sine forpliktelser, som hovedsakelig gikk ut på å styrke sikkerhetsarbeidet. Netanyahu hevdet at med forhandlingene rundt den israelske tilbaketrekkingen fra Hebron, var det blitt innført et nytt prinsipp i forhandlingene. Dette gikk ifølge den israelske statsministeren ut på at avtaler kun var bindende dersom også den andre parten oppfylte sine forpliktelser.¹²⁰

Det påståtte prinsippet om gjensidighet i oppfølgingen av avtaler mellom Israel og palestinerne, var et potensielt problematisk element amerikanerne hadde latt Netanyahu innføre i fredsprosessen da Hebron-avtalen ble forhandlet på nytt. Amerikanerne hadde derfor selv vært med på å skape den problematikken som foreløpig hindret flere israelske tilbaketrekkinger.¹²¹ Netanyahu forklarte hvorfor han ønsket prinsippet om gjensidighet på denne måten: “If I got reciprocity [of concessions] on Arafat’s ten points, the American’s letter, I would trade the Arab part of Hebron for the rest of Judea-

¹¹⁹ Mearsheimer og Walt 2007, ss. 3-6, s. 11; Quandt 2001, s. 362.

¹²⁰ Quandt 2001, s. 351; Netanyahu brukte ordet *reciprocity* (gjensidighet).

¹²¹ Se *Note for the record* i Ross 2004, s. 304, 306, 319; Quandt 2001, s. 347.

Samaria (...) the exchange would keep all, or nearly all, of Judea-Samaria".¹²² Hensikten til Netanyahu var klar. Dersom han fikk inkludert dette prinsippet ville det bety at han kunne bruke det for alt det var verdt for å hindre ytterligere israelske tilbaketrekninger. Så lenge palestinerne ikke fulgte opp sikkerhetsarbeidet på den måten de var forpliktet til i henhold til Hebron-avtalen, beholdt Israel kontrollen over de områdene som fortsatt var okkupert. I det perspektivet hadde Netanyahu byttet bort den palestinske delen av Hebron mot mesteparten av Vestbredden.¹²³

Netanyahus umedgjørighet i forhandlingene med palestinerne ble en utfordring for amerikanerne. Den israelske statsministeren ledet en av de mest høyreorienterte regjeringene i Israels historie. 13. februar 1997 truet to av partiene i Netanyahus regjering med å bryte ut av koalisjonen. De to partiene krevde at arbeidet med å bygge et planlagt bosettingsprosjekt i Øst-Jerusalem måtte settes i gang snarest. Å sette i gang dette byggeprosjektet ville bety at det i det okkuperte og svært omstridte Øst-Jerusalem ville bli etablert 6500 nye israelske boliger. Netanyahu godkjente imidlertid prosjektet. Clinton-administrasjonen nøyde seg med å kommentere prosjektet som en provoserende handling. Like fullt la USA ned veto i FNs sikkerhetsråd, etter at det 7. mars 1997 ble fremmet en resolusjon som fordømte Israels planlagte boligprosjekt på den okkuperte høyden Har Homa, like utenfor Jerusalem. Resolusjonen ble dermed ikke vedtatt. 13. mars ble byggingen av den nye israelske bosettingen i Har Homa fordømt i FNs generalforsamling. Noen dager senere satte Israel likevel i gang det omstridte byggeprosjektet.¹²⁴

Har Homa var et av mange bosettingsprosjekter i og rundt Jerusalem. Netanyahu hadde til sammen godkjent byggingen av 16 000 israelske boliger i dette området. I tillegg ble det bygget 7500 nye israelske boliger andre steder på Vestbredden. Netanyahus bosettingspolitikk lå an til å øke israelsk bosettingsaktivitet i de okkuperte områdene fra 5 til 10 % årlig. Aaron Miller var en del av teamet som hadde hovedansvaret for ta seg av de å israelsk-palestinske forhandlingene på amerikansk side. I sin artikkel *The Pursuit of Israeli-Palestinian Peace: A Retrospective* gir Miller uttrykk for at Israels besettingsaktivitet var noe som skapte mye frustrasjon og mistillit hos palestinerne. Mer enn noe annet svekket dette Oslo-prosessen. Hvor alvorlig Clinton-administrasjonens bekymringer rundt israelsk bosettingsaktivitet egentlig var, er likevel usikkert. Da Rabin var statsminister, hadde Clinton kun trukket fra \$60 millioner fra de \$2 milliardene Israel var lovet i lånegaranti. Det skulle i utgangspunktet bli trukket \$300 millioner på grunn av Israels fortsatte bosettingsaktivitet i denne perioden. Amerikansk

¹²² Enderlin 2002, s. 66.

¹²³ Hebron-avtalen innebar en israelsk tilbaketrekking fra 80 % av byen. Israel hadde i henhold til Oslo II tidligere trukket seg helt ut av 4 % av Vestbredden. Palestinerne hadde sivil myndighet i ytterligere 25 %. Likevel betydde dette at Israel beholdt militær kontroll over omlag 96 % av Vestbredden. I Gaza kontrollerte Israel fortsatt 35 % av området. Se Quandt 2001, s. 346; Shlaim 2001, s. 528.

¹²⁴ Enderlin 2002, s. 67; Quandt 2001, s. 351.

finansiell støtte ble dermed brukt til å bygge bosettinger i de okkuperte områdene. Det amerikanske vetoet i FNs sikkerhetsråd i forbindelse med byggingen av Har Homa, styrket heller ikke troverdigheten til Clinton-administrasjonens kritiske uttalelser om israelsk bosettingsaktivitet.¹²⁵

I august 1997 tok den nye amerikanske utenriksministeren til slutt sitt første initiativ i fredsprosessen i Midtøsten. Den israelske bosettingsaktiviteten hadde skapt et enda mer spent forhold mellom israelere og palestinere, og i flere måneder hadde forhandlingene stått stille. I august uttalte derfor utenriksminister Madeleine Albright at USA ville involvere seg mer i forhandlingene for å få på plass en ny avtale. Hun antydte en opptrapping i samtalene om videre tilbaketrekking. Albright ville også prøve å sette i gang forhandlinger rundt de mest sentrale spørsmålene som israelere og palestinere måtte bli enige om før en endelig avtale kunne komme på plass. Disse spørsmålene skulle ifølge Oslo-avtalen være ferdig forhandlet innen 4. mai 1999.¹²⁶

Albright tok sin første tur til regionen 10. september 1997 i et forsøk på å få forhandlingsprosessen tilbake på sporet. Initiativet kom etter at Hamas 30. juli og deretter 4. september utførte nok en runde med selvmordsangrep i Jerusalem. Amerikanerne satte blant annet i gang et samarbeid mellom CIA og israelske og palestinske sikkerhetsstyrker for å hindre en ytterligere opptrapping av volden. Albright kritiserte under sitt besøk Arafat for ikke å gjøre nok for å stanse de radikale kreftene på palestinsk side. Hun la dessuten til at Arafat måtte stanse angrepene mot Israel før fredsprosessen kunne fortsette. Det virket som om den amerikanske utenriksministeren hovedsakelig så det som palestinerne ansvar å få fredsprosessen i gang igjen. Albright ba likevel Netanyahu ta en “time-out” med den svært ekspansive bosettingsaktiviteten. Netanyahu sa nei til den amerikanske forespørselen og gjorde det klart at Israel ville fortsette å bygge i de okkuperte områdene.¹²⁷

En amerikansk plan

Den fastlåste situasjonen i fredsprosessen begynte å bekymre amerikanerne, som i november inviterte Arafat og Netanyahu til hvert sitt møte med Albright i Europa. Israelere flest hadde begynt å tvile på Netanyahus evne til å gi dem sikkerhet og om han var i stand til å inngå en fredsavtale. Israel skulle ifølge Oslo-avtalen vært ferdig med den andre tilbaketrekkingen i september 1997. Dessuten hadde israelsk etterretningstjeneste sitt mislykkede forsøk på å likvidere et profilert medlem av Hamas i september 1997, ført til frigivelsen av Hamas sin åndelige leder Sheikh Ahmed Yassin. Netanyahu

¹²⁵ Miller, Aaron, 2002, “The Pursuit of Israeli-Palestinian Peace: A Retrospective”, i Rothstein, Robert Lewis: *The Israeli-Palestinian Peace Process: Oslo and the Lessons of Failure: Perspectives, Predicaments and Prospects*. Brighton: Sussex Academic Press. s. 33; Neff 2002, s. 205, s. 209.

¹²⁶ “The Mideast Impasse”, *New York Times*, 7. august 1997, s. A1; Shlaim 2001, s. 517.

¹²⁷ Neff 2002, s. 209; Shlaim 2001, s. 585.

hadde foreløpig ikke ført fredsprosessen noe særlig videre slik mange israelere fortsatt ønsket. Dessuten kunne det mislykkede likvideringsforsøket i september bli sett på som inkompetanse i forhold til å garantere israelernes sikkerhet. Netanyahu hadde heller ingen høy stjerne i USA. Dennis Ross hevdet derfor at den israelske statsministerens antatte svekkelse, åpnet muligheten for et nytt amerikansk initiativ i fredsprosessen.¹²⁸

Albrights møter med Netanyahu og Arafat i november var første skritt i et forsøk på å få fredsprosessen i gang igjen. Det nye amerikanske initiativet tok ifølge Ross sikte på nye israelske tilbaketrekkinger, at israelere og palestinere ikke handlet på en måte som provoserte den andre, nye palestinske sikkerhetstiltak og å begynne forhandlinger om en endelig avtale.¹²⁹ Etter møtet med Netanyahu i London 14. november, gjorde Albright under en pressekonferanse det klart at det var på tide å få fortgang i fredsprosessen.¹³⁰

I januar 1998 holdt Clinton møter med både Arafat og Netanyahu i Washington. Clinton la fram ideer til et kompromiss etter å ha kartlagt begge siders standpunkter gjennom flere oppfølgingsmøter i desember 1997. Avstanden mellom de to sidene var betydelig. Under møtene i desember skal Arafat ha sett for seg tre nye israelske tilbaketrekkinger som hver for seg utgjorde 30 % av Vestbredden, slik at omlag 90 % av Vestbredden var helt eller delvis under palestinsk kontroll da forhandlingene om en endelig avtale skulle begynne. Dette var ifølge Ross også mye mer enn hva det israelske arbeiderpartiet hadde sett for seg da de fremforhandlet Oslo-avtalen. Uri Savir var en av Oslo-forhandlerne på israelsk side. Han skal ha sett for seg at et minimum på 51 % av Vestbredden kom under helt eller delvis palestinsk kontroll før sluttforhandlingene begynte. Da Ross tok opp spørsmålet med Netanyahu i desember, skal 13 % totalt ha vært det meste den israelske statsministeren var villig til å legge på forhandlingsbordet. Utfordringen for amerikanerne var hvordan de kunne minske den enorme avstanden mellom hva palestinerne ønsket og hva Netanyahu tilsynelatende var villig til å gi.¹³¹

Da Clinton møtte Netanyahu 20. januar 1998 skal presidenten ifølge Ross ha tilbudt den israelske statsministeren ikke mindre enn et formelt forsvarssamarbeid mellom USA og Israel. Clinton gjorde det i tillegg klart at han kunne godta at Israel gjennomførte kun to av de tre israelske tilbaketrekkingene det var lagt opp til i Oslo II. Mot dette tilbudet skal Clinton ha krevd at Netanyahu gikk med på en tilbaketrekking som utgjorde ca 13 % av Vestbredden.¹³²

¹²⁸ Ross 2004, s. 358; Enderlin 2002, s. 75.

¹²⁹ Dette betydde blant annet at Israel måtte fryse bosettingsaktiviteten og at palestinske myndigheter ikke oppfordret til voldsbruk mot Israel og undergravde Israels legitimitet. Se Ross 2004, s. 359.

¹³⁰ Erlanger, Steven, "Albright Expresses Irritation after Talks with Netanyahu", *New York Times*, 15. november 1997, s. A6.

¹³¹ Ross 2004, ss. 361-363.

¹³² Ross 2004, s. 369.

Oslo II-avtalen hadde lagt opp til en videre israelsk tilbaketrekking i tre faser med seks måneders intervall mellom hver fase. Hebron-avtalen ble imidlertid forhandlet frem etter Oslo II. Den avtalen sa ingen ting om de tre tilbaketrekkingene Israel under Oslo II var forpliktet til. Israel ble delvis løst fra denne forpliktelsen av USAs forrige utenriksminister Warren Christopher. I et brev til Netanyahu gjorde Christopher det klart at USA kun *forventet* at Israel gjennomførte de tre tilbaketrekkingene. Israel var derfor ikke forpliktet til disse på samme måte som i Oslo II.¹³³

Netanyahu skal under møtet med Clinton i januar 1998 kun ha sagt seg villig til å tilby en total tilbaketrekking på 9 %, og gikk dermed tilbake på det han hadde fortalt Albright i desember. Clinton presenterte forslaget for Arafat dagen etter. Dersom Arafat godtok tilbudet, ville USA støtte opprettelsen av en palestinsk stat. Det var imidlertid et tilbud som raskt ble trukket tilbake, ettersom Arafat ikke var villig til å utelukke den tredje israelske tilbaketrekkingen.¹³⁴

I mars 1998 ble detaljene i en ny amerikansk plan offentlig kjent. Amerikanerne hadde siden møtene i januar arbeidet videre med en plan som var mer akseptabel for begge sider. Den amerikanske planen krevde en israelsk tilbaketrekking fra 13,1 % fra Vestbredden og Gaza, som inkluderte områder innenfor både sone B og C. Oslo II – avtalen delte inn Vestbredden i tre soner: A, B og C. Sone A kom under fullstendig palestinsk kontroll. Sone C under fullstendig israelsk kontroll. I sone B derimot fikk palestinerne den sivile autoriteten mens Israel beholdt ansvaret for sikkerheten.¹³⁵

Albrights “ultimatum”

I mai 1998 la Albright fram planen for Netanyahu og Arafat i London. Arafat sa ja til planen. Netanyahu var derimot negativ til det amerikanerne hadde lagt fram. Albright satte en tidsfrist slik at Netanyahu fikk en ny sjanse til å akseptere planen. Hun la også til at dersom hun ikke fikk et ja fra Netanyahu, måtte USA revurdere sin rolle i fredsprosessen, hva nå enn det måtte bety. Men tidsfristen kom og gikk uten at amerikanerne foretok seg noe. Clinton skulle visstnok ha blitt rådet av visepresident Gore og Samuel Berger til ikke å konfrontere Netanyahu, men heller prøve å overtale ham på andre måter.¹³⁶

Etter å ha gått hardt ut mot Netanyahu to uker tidligere med noe som hørtes ut som et ultimatum, gjorde Albright det under en pressekonferanse 18. mai 1998 det klar at det hun tidligere hadde lagt fram egentlig bare var et forslag. Det var også budskapet som ble formidlet til lederne for

¹³³ Se *Note for the record* i Ross 2004, s. 304, 306, 319; Quandt 2001, s. 347.

¹³⁴ Ross 2004, ss. 369-371.

¹³⁵ Quandt 2001, s. 352.

¹³⁶ Quandt 2001, s. 353.

den jødiske lobbyen (AIPAC) av USAs ambassadør til Israel, Edward Walker.¹³⁷ Utenriksminister Albright hadde ifølge Dennis Ross egentlig ment at det var på tide å legge mer press på Netanyahu ettersom alt ble gjort for å imøtekomme den israelske statsministerens behov uten at det ga resultater. Det var Netanyahus tur til å bevege på seg. Amerikanerne valgte likevel ikke å offentlig konfrontere Netanyahu for å føre fredsprosessen videre. Hva som var grunnen til denne tilsynelatende endringen i utenriksminister Albrights strategi på dette tidspunktet er usikkert. Det er likevel klart at visepresident Gores ambisjoner om å bli den neste presidenten etter Clinton kan ha spilt en rolle. Det kan hende Gores ønske om ikke å ville støtte fra seg Israels mange innflytelsesrike venner i USA, kunne være en del av årsaken til at tidsfristen ble brutt uten at det fikk konsekvenser.¹³⁸

Da Gore tok del i feiringen av staten Israels femtiårsjubileum i slutten av april 1998, holdt han under sitt besøk til Israel en tale hvor han la vekt på at det fantes et evig bånd mellom USA og Israel.¹³⁹ Gore hadde også før han ble en del av Clinton-administrasjonen, markert seg i Kongressen som svært pro-israelsk. Gores gjenvalg var også viktig for Clinton som tidlig i valgkampen i 1999 uttalte at å få Gore valgt til president, var Clintons siste store politiske mål. Resultatet av at amerikanerne ikke valgte å offentlig konfrontere Netanyahu, var flere måneder med stille diplomati uten at en ny avtale ble nådd.¹⁴⁰

Det at utenriksminister Albright ikke valgte en åpen konfrontasjon med den israelske statsministeren, må også ses i sammenheng med hva som tradisjonelt har vært amerikansk Midtøsten-politikk. Regelen har i flere tiår vært at USA helst ikke ønsker å legge press på Israel. Israel har helt siden statens fødsel i 1948, og spesielt etter 1967, hatt USA som sin fremste alliert og støttespiller. Denne støtten har sitt utgangspunkt først og fremst i den vellykkede lobbyvirksomheten av jødiske interessegrupper i USA. Flertallet av amerikanere sympatiserer med Israel og landets politikk. Israel mottar årlig amerikansk militær og finansiell støtte på omlag \$3 milliarder. Albrights beslutning var derfor i tråd med den politikken som hadde vært ført i flere tiår.¹⁴¹

I september gjorde amerikanerne til slutt et nytt forsøk på å nå en avtale om en ny israelsk tilbaketrekking. 28. september inviterte amerikanerne Arafat og Netanyahu til et møte i Det hvite hus hvor amerikanerne gjorde det klart at Israel burde godta en ny tilbaketrekking fra Vestbredden på 13,1 %. Netanyahu nektet å gå med på det amerikanske forslaget. Den israelske statsministeren krevde at en ny sikkerhetsavtale måtte komme først. Clinton hadde imidlertid på dette tidspunktet interesse av et

¹³⁷ Gellman, Barton, "U.S. Tones Sown Stance on Israel", *Washington Post*, 19. mai 1998, s. A1.

¹³⁸ Quandt 2001, s. 360; Ross 2004, s. 385.

¹³⁹ Se hele visepresident Gores tale i forbindelse med feiringen av Israels femtiårsjubileum på: <http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OVP/speeches/israel.html> (2. april 2009)

¹⁴⁰ Quandt 2001, s. 322, s. 352, s. 375.

¹⁴¹ Hudson 2005, s. 289; Mearsheimer og Walt 2007, s. 26.

gjennombrudd i fredsprosessen, for å styrke sin egen posisjon hjemme i USA. I august 1998 hadde Clinton måtte innrømme at han tidligere hadde villedet det amerikanske folk da han tidligere samme år under ed nektet for å ha hatt et “upassende” forhold til en kvinnelig ansatt i Det hvite hus. I oktober startet rettslige høringer etter at Clinton ble stevnet for retten for å ha løyet under ed. Dette var ifølge Dennis Ross hovedgrunnen til at utenriksminister Albright og den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Samuel Berger presset på for å ha et toppmøte. En avtale ville understreke presidentens kompetanse og dømmekraft, som opposisjonen på det tidspunktet sådde tvil om. Uheldigvis for Clinton og for fredsprosessen, ville ikke Netanyahu gå med på det forslaget amerikanerne presenterte for ham.¹⁴²

Et gjennombrudd i fredsprosessen ville styrke Clintons posisjon hjemme, men det ville også gjøre det mulig for Clinton å ta større del i mellomvalget i USA. Clinton kunne da være en viktig drahjelp for demokratiske kandidater som prøvde å bli valgt inn i Kongressen. Presidentens egen kone Hillary Rodham Clinton stod også på valg i staten New York, i håp om å bli valgt inn i Senatet. Ross hevder Clinton i forbindelse med mellomvalget høsten 1998 var under press fra sitt eget parti til å kaste seg inn i valgkampen så raskt som mulig. I oktober endret derfor Clinton-administrasjonen strategi etter at det var gått nærmere to år uten at mye var oppnådd i forhandlingene mellom israelere og palestinere. Løsningen ble at Clinton innkalte til toppmøte i USA for å få på plass avtalen amerikanerne hadde jobbet med å få stand siden november 1997.¹⁴³

Toppmøtet ved Wye River

15. oktober 1998 møtte israelere og palestinere sitt amerikanske vertskap ved Wye River Plantation i Maryland. Amerikanerne la opp til et toppmøte hvor det skulle være fullstendig hemmelighold rundt samtalen. Den eneste informasjonen utenforstående fikk var fra daglige uttalelser fra en amerikansk pressetalsmann etter samråd med israelerne og palestinerne. Ingen ting var løst før det var nådd enighet rundt alle de spørsmålene som skulle løses. Amerikanerne la opp til en avtale som i grove trekk gikk ut på at palestinerne gikk med på å løse og arbeide seriøst med sikkerheten i de områdene der palestinerne hadde sikkerhetsansvaret. Dessuten måtte palestinerne igjen endre det nasjonale chartret og bekrefte fjerningen av de delene som ikke anerkjente Israels rett til å eksistere. Til gjengjeld måtte Netanyahu gå med på videre israelsk tilbaketrekking fra både sone B og C, som utgjorde minst 13 % av Vestbredden og Gaza.¹⁴⁴

¹⁴² Ross 2004, s. 401; Enderlin 2002, s. 84.

¹⁴³ Ross 2004, s. 415.

¹⁴⁴ Shlaim 2001, s. 528; Quandt 2001, s. 354; Ross 2004, s. 415.

Clinton hadde i det toppmøtet begynte fordelen av å være en fortsatt populær president, på tross av avsløringene rundt presidentens intime forhold til Monica Lewinsky.¹⁴⁵ Clintons popularitet hadde også sammenheng med at den amerikanske økonomien gikk svært godt. Den israelske statsministeren var derimot ikke positiv til toppmøtet. Netanyahu krevde at palestinerne i forkant av et slikt møte la fram planer for å styrke sikkerhetssituasjonen og for å bekjempe terrorisme. Palestinerne ga derfor en muntlig presentasjon av en slik plan for israelerne. Dette tilfredsstilte også amerikanerne, som var involvert i å løse sikkerhetsspørsmålene.¹⁴⁶

Etter at toppmøtet hadde startet kom Netanyahu med trusler om å forlate forhandlingene før en avtale var nådd. Dette forårsaket flere krisesituasjoner i samtalen. Spørsmålet om løslatelse av palestinske fanger var et av de spørsmålene som forårsaket en av de mest alvorlige krisene i forhandlingene. Arafat forlot forhandlingsbordet etter at Netanyahu krevde arrestasjonen av sjefen for det palestinske politiet. Clinton forhandlet imidlertid fram et kompromiss som markerte sluttpunktet for forhandlingene, etter at det tidligere var nådd enighet rundt de andre sentrale spørsmålene rundt sikkerhet og den israelske tilbaketrekkingen. Clinton hadde ikke vært til stede under hele toppmøtet. Han dro også rundt i USA for å drive valgkamp. 22. oktober var Clinton tilbake på Wye og var innstilt på å dra forhandlingene i land.¹⁴⁷

”Wye River Memorandum” som den nye avtalen ble kalt, ble underskrevet 23. oktober 1998. Avtalen la opp til en israelsk tilbaketrekking på 13 % fra Vestbredden. Denne skulle finne sted i tre faser over en tre måneders periode. Når hele tilbaketrekkingprosessen var gjennomført skulle palestinerne ha fullstendig eller delvis kontroll over til sammen 40 % av Vestbredden og Gaza. Den nye avtalen la også opp til et samarbeid mellom amerikansk etterretning og palestinske selvstyremyndigheter for å bekjempe terrororganisasjoner som Hamas og Islamsk Hellig Krig. Arafat måtte også igjen innkalle det palestinske nasjonalrådet for å bekrefte fjerningen av de delene i det nasjonale chartret som ikke anerkjente Israels rett til å eksistere.¹⁴⁸

En hemmelig plan

I forkant av forhandlingene på Wye hadde den politiske opposisjonen i Israel hatt hemmelige samtaler med palestinerne. Israelske politikere på venstresiden som Yossi Beilin møtte de palestinske

¹⁴⁵ Starr-rapporten - I september 1998 leverte kommisjonen som var satt til å etterforske Clinton en detaljert rapport hvor blant annet detaljene rundt presidentens forhold til Monica Lewinsky kom for dagen.

¹⁴⁶ Enderlin 2002, s. 85; Quandt 2001, s. 354.

¹⁴⁷ Enderlin 2002, s. 88, s. 94.

¹⁴⁸ Shlaim 2001, ss. 603-604; Se *The Wye River Memorandum, October 23, 1998 (Wye-avtalen)* på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixW.pdf (2. april 2009)

forhandlerne Saeb Erekat, Mahmoud Abbas, Hassan Asfour og Mohammed Dahlan.¹⁴⁹ Det gjorde de for å gi palestinerne råd til hvordan de burde forholde seg til den israelske forhandlingsdelegasjonen. Disse israelerne så Netanyahu som et hinder for fredsprosessen og ga derfor palestinerne råd om hvordan de best kunne håndtere den israelske statsministeren, ikke minst under forhandlingene på Wye.¹⁵⁰

Amerikanerne tok under toppmøtet på Wye også del i den hemmelige strategien overfor Netanyahu. De amerikanske forhandlerne Dennis Ross og hans høyre hånd Aaron Miller tok kontakt med Beilin under de hemmelige møtene, hvor også den amerikanske ambassadøren ofte var til stede. Disse utarbeidet et forslag til avtale som de ga til amerikanerne. Amerikanerne presenterte deretter det de under de hemmelige møtene hadde kommet fram til for Netanyahu og Arafat. Det amerikanerne presenterte som et amerikansk forslag ved Wye var derfor egentlig utarbeidet av den israelske opposisjonen og palestinerne, i samråd med amerikanerne.¹⁵¹

Den hemmelige strategien amerikanerne tok del i forbindelse med Wye-forhandlingene må ses i sammenheng med at Clinton og hans team på det tidspunktet ønsket å få fortgang i fredsprosessen igjen. Det hadde da gått over to år siden Netanyahu ble israelsk statsminister. Amerikanerne hadde først latt tvilen komme Netanyahu til gode, ut ifra den erfaringen de hadde med Rabin og Peres. Men Clinton og hans team hadde etter hvert skjönt at med Netanyahu trengte de å involvere seg på en annen måte enn før, for at fredsprosessen skulle komme videre. Oslo-avtalen la opp til en forhandlingsplan som skulle gi en endelig fredsavtale innen mai 1999. Men før sluttforhandlingene begynte skulle israelere og palestinere ifølge Oslo-avtalen også bli enige om gjennomføringen og omfanget av tre nye israelske tilbaketrekkinger. Det var enighet rundt disse tilbaketrekkingene som var hovedmålet med Wye-forhandlingene i oktober 1998.¹⁵²

Netanyahu hadde ikke stort handlingsrom under og etter Wye-forhandlingene. Dersom han ikke inngikk en avtale, ville han mest sannsynlig få skylden for å ha forårsaket at toppmøtet mislyktes. Den eneste måten å unngå det på var derfor ved å inngå en avtale. Dersom Netanyahu ikke fulgte opp det israelere og palestinere var blitt enige om ved Wye, ville han bli svært upopulær blant mange israelere. Hele 74 % av israelerne støttet ifølge en undersøkelse gjort av Israels største avis *Yediot Aharonot*

¹⁴⁹ Saeb Erekat hadde vært palestineres sjefforhandler siden begynnelsen av Oslo-prosessen; Mahmoud Abbas var en av grunnleggerne av Fatah-partiet sammen med Yassir Arafat og var den som signerte Oslo-avtalen på vegne av PLO. Abbas går også under navnet Abu Mazen; Hassan Asfour hadde vært med å på å forhandle frem Oslo-avtalen og hadde som Abbas assistent den gang vært ansvarlig for å holde kontakten med den offisielle palestinske delegasjonen i Washington; Mohammed Dahlan hadde også vært involvert i Oslo-forhandlingene, og ble i etterkant av disse forhandlingene utnevnt til sjef for den da nyopprettede palestinske politistyrken.

¹⁵⁰ Bregman 2005, s. xxvi.

¹⁵¹ Bregman 2005, s. xxvii.

¹⁵² Quandt 2001, s. 353, s. 375.

avtalen fremforhandlet ved Wye. Hvis den israelske statsministeren likevel skulle holde avtalen, ville dette være en seier for palestinerne og for fredsprosessen.¹⁵³

”Wye River Memorandum” ble godkjent i Knesset 15. november 1998 etter høylytte diskusjoner i regjeringen rundt avtalen. Avstemningen i den israelske nasjonalforsamlingen viste at det innenfor Netanyahus regjeringskoalisjon var stor uenighet om den nye avtalen med palestinerne. 75 av Knessets 120 representanter stemte for avtalen, mens 19 stemte imot. 9 representanter avsto fra å stemme. Motstanden mot avtalen fantes ikke utenfor regjeringen, men blant regjeringsmedlemmene. Fire av sytten regjeringsmedlemmer stemte imot avtalen, mens fem avsto fra å stemme. Prisen Netanyahu måtte betale for å få godkjent avtalen av sine egne var blant annet gå videre med det svært omstridte byggeprosjektet Har Homa i Øst-Jerusalem. Det ble også konfiskert flere områder hvor regjeringen planla å bygge flere israelske bosettinger og veier. Den fortsatte bosettingsaktiviteten i de okkuperte områdene var likevel i strid med det begge sider var blitt enige om på Wye. Både israelerne og palestinerne hadde lovet ikke å foreta seg noe på egenhånd som endret den generelle statusen mellom de to på Vestbredden og Gaza.¹⁵⁴

20. november 1998 foretok Israel på tross av de indre stridighetene i regjeringen den første av de tre tilbaketrekkingene nord på Vestbredden, i nærheten av Jenin. Da denne var gjennomført fikk palestinerne eksklusiv kontroll over til sammen 10 % av Vestbredden, en økning på 7,1 %. Områder under palestinsk sivil administrasjon økte til 18,6 %.¹⁵⁵

En annen viktig del av avtalen var løslatelsen av palestinske fanger. Dette var et spørsmål som det hadde vært stor uenighet om under forhandlingene. Det var uenighet om antallet og hva slags type fanger som skulle løslates. Clinton hadde framforhandlet et kompromiss. Dette kompromisset var at antallet fanger som skulle løslates ble satt til 750. Hvor mange av disse som skulle være politiske fanger, var uklart. Dennis Ross hevder formuleringen rundt hvem som skulle løslates åpnet for flere tolkninger og at dette skapte misforståelser. Avtalen la opp til at de fangene som hadde “blod på hendene” ikke skulle løslates. Israelerne hadde ikke overraskende en mye strengere tolkning av dette begrepet enn det palestinerne hadde. Det var derfor ulike oppfatninger om hvem som kunne løslates og ikke. Da de første 250 palestinske fangene ble løslatt i forbindelse med den første tilbaketrekkingen, var bare 100 av disse politiske fanger. Det var tydelig at innholdet i Clintons kompromiss ikke hadde blitt gjort klart nok for palestinerne på Wye. Arafat fikk store problemer da familiene til de politiske

¹⁵³ Shlaim 2001, s. 604.

¹⁵⁴ Shlaim 2001, s. 604.

¹⁵⁵ Enderlin 2002, s. 97.

fangene som ennå ikke var løslatt organiserte en sultestreik og flere demonstrasjoner på Vestbredden og Gaza.¹⁵⁶

13. desember 1998 kom president Clinton til Gaza for å være til stede når det palestinske nasjonalrådet vedtok å fjerne de delene av det nasjonale chartret som utfordret Israels rett til å eksistere. Clinton gikk under sitt besøk langt i å antyde at USA i den nærmeste framtiden så for seg i alle fall fullt selvstyre for palestinerne, om ennå ikke en palestinsk stat: “the Palestinian people (...) now have a chance to determine their own destiny on their own land (...) I am proud to be the first American president here, standing side by side with the palestinian people as you forge your future (...) Israel must recognize the right of the Palestinians to aspire to live in freedom today, tomorrow, and forever.”¹⁵⁷

USA hadde aldri støttet opprettelsen av en palestinsk stat. Det var i 1998 ikke mer enn ti år siden daværende utenriksminister i Reagan-administrasjonen, George P. Schultz, uttalte at USA ikke engang kunne støtte palestinerne krav om selvstyre, selv om han anerkjente palestinerne politiske rettigheter: “The legitimate rights of the Palestinian people, including political rights, [must be recognized. However,] the United States cannot accept ‘self-determination’ when it is a code word for an independent Palestinian state.”¹⁵⁸ Clintons uttalelse i desember 1998 bekreftet i alle fall den kursendringen som hadde skjedd i løpet av Oslo-prosessen: For første gang i historien beveget USA seg nærmere en politikk som støttet opprettelsen av en palestinsk stat. Den amerikanske presidentens uttalelser reflekterte muligens også noe av den voksende utålmodigheten med Netanyahus umedgjørighet i fredsprosessen.¹⁵⁹

Clintons besøk til regionen var også ment å legge press både på israelere og palestinere til å gjennomføre sin del av Wye-avtalen. Amerikanernes bekymring for om avtalen ville bli gjennomført viste seg å være velbegrunnet. 20. desember 1998 utsatte den israelske statsministeren gjennomføringen av den andre israelske tilbaketrekkingen. Grunnen Netanyahu ga, var at palestinerne først måtte leve opp til fem betingelser, de fleste av dem nye. Den israelske regjeringen gjorde dette på tross av at palestinerne hadde møtt alle de forpliktelsene som var påkrevd i henhold til Wye-avtalen: Det palestinske nasjonalrådet hadde revidert det nasjonale chartret og den palestinske selvstyremyndigheten motarbeidet de palestinerne som oppfordret til vold og opptøyer. Dessuten samarbeidet palestinerne med Israel i sikkerhetsspørsmål.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Enderlin 2002, s. 97; Ross 2004, s. 476.

¹⁵⁷ Enderlin 2002, ss. 99-100.

¹⁵⁸ Neff 2002, s. 107.

¹⁵⁹ Shlaim 2001, s. 605.

¹⁶⁰ Shlaim 2001, s. 605; Quandt 2001, s. 356; Se Netanyahus betingelser til palestinerne i Enderlin 2002, s. 98.

Netanyahu var under angrep både fra høyre og venstre. Høyresiden mente han hadde forrådt dem med undertegnelsen av Wye-avtalen og hadde dermed godkjent tilbaketrekking fra en del av det såkalte Eretz Yisrael, ”Stor-Israel”. Venstresiden anklaget derimot Netanyahu for ikke å leve opp til de forpliktelsene som fulgte med Wye-avtalen. Den politikken Netanyahu førte kunne ikke fortsette, da den ikke gjorde noen til lags. Amerikanerne krevde at Israel holdt sin del av den avtalen som var inngått, uavhengig av de hjemlige politiske vanskelighetene den israelske statsministeren måtte ha. Den israelske statsministeren hadde spilt alle de kortene han hadde på hånden. 4. januar 1999 falt Netanyahus regjering etter at høyre og venstresiden sammen stemte for oppløsningen av Knesset. Dette tvang fram et nyvalg, som ble satt til 14. mai 1999. I mellomtiden var det lite annet Clinton-administrasjonen kunne gjøre annet enn å vente på regjeringen Israel fikk etter valget.¹⁶¹

Clintons brev til Arafat

Foruten å håndtere krisen i Kosovo, som varte fra mars til juni 1999 med NATO-bombingen av Serbia, måtte Clinton sørge for at Arafat ikke erklærte en uavhengig palestinsk stat uten at en endelig avtale var på plass. Yassir Arafat truet med å gjøre dette 4. mai 1999, datoen som skulle markere slutten på Oslo-prosessen. Oslo-avtalen la opp til at en endelig avtale skulle være på plass innen fem år. Arafat var derfor ikke hindret av noen form for avtale i å erklære en palestinsk stat. Dersom Arafat skulle gjøre alvor av å ensidig opprette en palestinsk stat før sluttforhandlingene var ferdige, hadde den israelske regjeringen truet med å annektere de delene av Vestbredden og Gaza som fortsatt var under israelsk okkupasjon.¹⁶²

Amerikanerne fryktet en mulig konfrontasjon mellom Netanyahu og Arafat, da det kunne styrke Netanyahus sjanse til å vinne det israelske valget 17. mai 1999. Clinton-administrasjonen ønsket ikke å se Netanyahu bli gjenvalgt som israelsk statsminister. Hovedgrunnen til det var at de var overbevist om at Netanyahu ikke fremmet fredsprosessen. Dennis Ross gir i *Missing Peace* uttrykk for dette: ”Bibi’s [Benjamin Netanyahu] days as Prime Minister were numbered (...) it was better for peace to have elections and a new government”.¹⁶³ Det ble på amerikansk side derfor gjort mye for å unngå at Arafat skapte en stor krise ved å erklære en palestinsk stat 4. mai 1999. Løsningen på problemet var at president Clinton 26. april 1999 skrev et brev til Arafat.¹⁶⁴

I sitt brev til palestinernes leder uttrykte Clinton blant annet støtte til det arbeidet Arafat hadde gjort i etterkant av Wye. Han lovet at USA ville arbeide aktivt for at Israel skulle innfri sin del av

¹⁶¹ Shlaim 2001, s. 606; Bregman 2005, s. xxvii.

¹⁶² Enderlin 2002, s. 107.

¹⁶³ Ross 2004, s. 490.

¹⁶⁴ Quandt 2001, s. 357.

avtalen. Clinton uttrykte også sympati med palestinerne, deres ambisjoner og forståelse for at Arafat var under et voldsomt press hjemme for å leve opp til de forventningene som var blitt skapt. Likevel understreket Clinton at den eneste måten for palestinerne å nå sine mål, var gjennom å fortsette forhandlingene. Disse forhandlingene skulle inkludere kjernespørsmålene i konflikten, nemlig Jerusalem, flyktninger, bosettingene, sikkerhetsforordninger, grenser, forholdet til naboland, samt andre spørsmål av felles interesse. Det kanskje mest sentrale poenget i Clintons brev var likevel at han gjentok sin støtte til at palestinerne ønske om å kunne bestemme sin egen framtid på palestinsk jord.¹⁶⁵

Den samordnende innsatsen mellom Clinton-administrasjonen og EU forhindret Arafat fra å erklære en palestinsk stat 4. mai 1999. I forbindelse med EU-toppmøtet i Berlin i slutten av mars 1999 erklærte unionen at palestinerne har rett til selvstyre. Dette inkluderte retten til en egen palestinsk stat.¹⁶⁶ Arafat valgte med disse forsikringene fra USA og EU å utsette erklæringen av en palestinsk stat, i alle fall til etter det israelske valget.¹⁶⁷

Baraks plan

17. mai 1999 led Benjamin Netanyahu et overveldende valgnederlag mot Ehud Barak. I motsetning til i 1996 var den israelske høyresiden ved dette valget fullstendig splittet. Men selv om fredsprosessens motstandere var splittet, ga ikke valget et klart parlamentarisk flertall for Baraks egen valgallianse "Ett Israel". Denne valgalliansen ble dannet i forkant av valget i 1999 mellom det israelske arbeiderpartiet og de mindre partiene Meimad og Gesher. Meimad er et religiøst sentrum-venstre parti, mens Gesher ble dannet av en liten utbrytergruppe fra Likud. "Ett Israel" var et forsøk på å nå nye velgergrupper i det politiske sentrum og forene landet. Barak var likevel avhengig av å samarbeide med en rekke andre partier for å sikre en stabil koalisjonsregjering. Arbeidet med å danne en ny regjering kom til å ta flere måneder. Det betydde at Clinton og hans team ikke fikk mye handlingsrom i forhold til fredsprosessen, før den nye israelske regjeringen var på plass. Det varte til juli før Barak kom til Washington for å diskutere veien videre i fredsprosessen.¹⁶⁸

Clinton og hans team hadde store forventninger til Barak. Dennis Ross uttrykker seg i *Missing Peace* på denne måten om Baraks valgseier: "Baraks election gave me and everyone else a renewed sense of hope (...) He [Barak] was, we believed, everything Bibi [Benjamin Netanyahu] was not."¹⁶⁹

¹⁶⁵ Enderlin 2002, s. 108. Se hele *Clintons brev til Arafat 26. april 1999* på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixX.pdf (2. april 2009)

¹⁶⁶ "EU supports Palestinian statehood – Israel given 1-year deadline", *CNN.com*, 26. mars 1999.

¹⁶⁷ Quandt 2001, s. 358.

¹⁶⁸ Se Shlaim 2001, s. 608; <http://www.aijac.org.au/review/1999/244/oneisrael.html> (2. april 2009)

¹⁶⁹ Ross 2004, s. 495.

Amerikanerne visste likevel ikke helt hva de kunne forvente seg av Barak i fredsprosessen. Dette ble gjort klart under hans samtaler med Clinton i juli 1999. Barak hadde bevisst ventet med å komme til Washington til etter at den nye regjeringskoalisjonen var på plass. Da kunne han ikke bli anklaget av noen for å ha blitt påvirket av amerikanerne i valget av koalisjonspartnere. Barak ville heller ikke bli anklaget for å ha blitt påvirket av sine palestinske forhandlingspartnere i dette arbeidet. Det skal ha vært grunnen til at Barak ikke holdt samtaler med Arafat før 11. juli 1999, etter at regjeringskoalisjonen var på plass.¹⁷⁰

Da Barak til slutt gjorde det klart for Clinton og hans team hvilken strategi han hadde for fredsprosessen, var det ikke utelukkende positive nyheter sett fra administrasjonens perspektiv. Amerikanerne fikk med Ehud Barak en israelsk statsminister som så på fredsprosessen og muligheten for fred med Israels naboer gjennom et sikkerhetsperspektiv. Barak mente på samme måte som Yitzhak Rabin at Israel hadde en strategisk interesse av å slutte fred, men ikke på en måte som kunne kompromittere israelsk sikkerhet. Barak mente derfor at Israel burde prioritere forhandlinger med Syria framfor med palestinerne. Strategien med å prioritere Syria som Israels forhandlingspartner var derfor ikke ny. Denne strategien hadde hele tiden også hatt støtte i Det hvite hus. Grunnene til dette var flere.¹⁷¹

En av disse grunnene var at spørsmålene som måtte løses mellom Syria og Israel, virket enklere å løse enn spørsmålene mellom Israel og palestinerne. Å nå en avtale med palestinerne betydde harde forhandlinger rundt svært betente spørsmål, som for eksempel Jerusalem. Dette er et spørsmål som berører selve identiteten til både israelere og palestinere. Forhandlinger med Syria ville derimot dreie seg om størrelsen på en israelsk tilbaketrekking og hva Israel ville få igjen for denne. En annen grunn til å prioritere Syria var fordi landet utgjorde en strategisk trussel mot Israels eksistens, med en våpenmakt som kunne påføre Israel betydelig skade. Palestinerne kunne derimot gjøre livet ukomfortabelt for israelerne, men utgjorde ikke en større strategisk trussel. En svært avgjørende årsak til å prioritere forhandlinger med Syria var likevel at en fredsavtale med Damaskus kunne være med på å isolere to andre av Israels fremste motstandere, nemlig Iran og Irak. Begge disse landene hadde potensiale til å bli atommakter. Til slutt var det et poeng at Barak stolte mer på Syrias president Hafez al Asad, som han mente ville leve opp til en avtale. En slik tillit hadde Barak derimot ikke til palestinerne leder, Yassir Arafat. Dessuten mente Barak at en avtale med Syria ville legge et større press på Arafat og gi ham mindre rom til å manøvrere.¹⁷²

¹⁷⁰ Ross 2004, s. 495.

¹⁷¹ Bregman 2005, ss. 3-4.

¹⁷² Bregman 2005, s. 4.

Barak hadde vært Rabins stabssjef og vært involvert i samtalene med Syria, men visste ikke hvor langt Rabin egentlig hadde gått i disse samtalene. Clinton fortalte Barak om Rabins påståtte tilbud til Syria, om en i prinsippet full israelsk tilbaketrekking fra Golan. Dette overrasket Barak, som gjorde det klart for Clinton at han ikke uten videre ville forplikte Israel til en full tilbaketrekking slik amerikanerne hevdet Rabin i sin tid hadde gjort. At Barak ikke ville forplikte Israel til en slik tilbaketrekking skuffet amerikanerne. De mente Baraks nei ville gjøre det betydelig vanskeligere å nå en avtale med Syria. Clinton var fortsatt tilhenger av en "Syria først" strategi, og hadde derfor håpet Barak ville gjøre disse forhandlingene lettere ved å gjenta Rabins påståtte tilbud til syrerne.¹⁷³

Selv om Barak ikke ville binde seg til det som hadde vært grunnlaget for forhandlinger mellom Israel og Syria, hadde den israelske statsministeren en ambisiøs plan for å inngå fred med Israels naboer: Etter å ha inngått fred med Syria, ønsket han å få israelske tropper ut av Libanon. Disse troppene hadde vært der siden den israelske invasjonen i 1982. Barak hadde i valgkampen lovet å trekke disse troppene ut innen et år. Det var først etter å ha nådd disse målene Barak ønsket å inngå seriøse forhandlinger med palestinerne.¹⁷⁴

Palestinerne var ikke bare nederst på Baraks prioriteringsliste, men de måtte også forholde seg til en ny israelsk forhandlingsstrategi. Barak ønsket ikke å foreta flere mindre tilbaketrekking, slik det var lagt opp til i alle de avtalene som til da var inngått. Dette inkluderte Wye-avtalen, som Arafat forventet at Barak skulle leve opp til. I stedet ønsket Barak å trekke ut de gjenværende israelske styrkene på Vestbredden og Gaza i én operasjon. Den israelske statsministeren prøvde på den måten å spare dyrebart politisk handlingsrom til sluttforhandlingene. Det var altså ikke før en endelig avtale var på plass, at Barak ville gå med på å trekke de israelske styrkene ut av de okkuperte områdene. Det ville legge ytterligere press på palestinerne under sluttforhandlingene. Det betydde i praksis at Israel heller ikke under Barak kom til å leve opp til Wye slik den var undertegnet. Israel var egentlig forpliktet til å gjennomføre to nye tilbaketrekking.¹⁷⁵

Oslo-avtalen ble på denne måten snudd på hodet. Den la opp til at mesteparten av Vestbredden og Gaza ville være under palestinsk kontroll når sluttforhandlingene begynte. Hvis Barak lyktes med sin strategi overfor palestinerne, ville det bety at mesteparten av Vestbredden og Gaza fortsatt ville være under israelsk kontroll i det man begynte å diskutere de vanskeligste og mest grunnleggende spørsmålene i konflikten. Oslo-prosessen var basert på prinsippet om å ta skritt for skritt og på den måten bygge tillit og samarbeid mellom israelere og palestinere. Baraks strategi fokuserte i stedet på

¹⁷³ Bregman 2005, s. 12.

¹⁷⁴ Bregman 2005, s. 3.

¹⁷⁵ Bregman 2005, s. 8.

helheten og sluttresultatet i stedet for prosessen. Clinton-administrasjonen ønsket i utgangspunktet at den israelske statsministeren selv måtte overbevise Arafat om den nye framgangsmåten.¹⁷⁶

Da Barak under sitt besøk i Washington hadde snakket med Clinton på tomannshånd, hadde han spurt om presidenten kunne hjelpe ham med å overbevise Arafat om å gå med på den israelske statsministerens plan. Det var noe Clinton sa seg villig til å gjøre, men Barak måtte love å snakke med Arafat for å berolige palestinerne. 23. juli 1999 var både Arafat og Clinton til stede under begravelsen til kong Hassan II av Marokko. Clinton benyttet da anledningen til å be Arafat om å være åpen for Baraks tanker rundt veien videre i fredsprosessen, som inkluderte nye forhandlinger om det israelere og palestinere var blitt enige om på Wye. Arafat lovet presidenten å høre på det Barak hadde å si og å vurdere det seriøst.¹⁷⁷

Barak hadde hele tiden vært kritisk til måten forhandlingene med palestinerne var blitt ført på og var ikke en av Oslo-avtalens støttespillere i Israel. Barak hadde tidligere også kritisert amerikanernes rolle i fredsprosessen. Spesielt under forhandlingene på Wye mente Barak amerikanerne hadde gått for langt i å presse fram en avtale. Barak mente også at CIAs rolle i Gaza med hensyn til sikkerhetsarbeidet var upassende. Clinton beroliget derfor den israelske statsministeren ved å fortelle ham at USA kun ønsket å legge til rette for forhandlingene. USA kom heller ikke til å la amerikanske oppfatninger styre forhandlingsprosessen. Barak la også opp til et nytt amerikansk engasjement i de israelske forhandlingene med Syria. Den israelske statsministeren ønsket at amerikanerne gjenopptok dialogen med Syria, for å se om en avtale var mulig.¹⁷⁸

Resultatet av samtalene mellom Clinton og Barak i juli 1999, var i all hovedsak et nytt amerikansk engasjement for å megle fram en fredsavtale mellom Syria og Israel. Hovedfokuset for amerikanerne ble i første rekke å gjenoppta sin dialog med Syrias president Hafez al Asad og overtale ham til å begynne nye forhandlinger med Israel. Allerede i mai 1999 hadde Clinton sendt Martin Indyk til Syria. Indyk hadde en fremtredende stilling i utenriksdepartementet når det gjaldt USAs forhold til Midtøsten. Indyk fikk i oppgave å levere et brev fra Clinton til Asad. I brevet fortalte Clinton den syriske presidenten at USA ville arbeide for å nå en avtale mellom Israel og Syria og ba Asad vise mer fleksibilitet i forhandlingene. Asad svarte positivt på brevet fra Clinton.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Ross 2004, ss. 496-497.

¹⁷⁷ Bregman 2005, ss. 13-14.

¹⁷⁸ Benn, Aluf, "More Strategy, Less Tactics", *Haaretz*, 16 juli 1999; Quandt 2001, s. 360.

¹⁷⁹ Bregman 2005, s. 19.

Palestinerne på sidelinjen

For å kunne prioritere forhandlinger med Syria slik han hadde tenkt, måtte den israelske statsministeren først forhandle Wye-avtalen på nytt. Barak ville nå en ny avtale som utsette gjennomføringen av den tredje israelske tilbaketrekkingen, som var en del av den gamle avtalen. En utsettelse av denne tilbaketrekkingen ville gi Barak tid til å prøve å nå en avtale med Syria først.¹⁸⁰

Arafat og de palestinske forhandlerne krevde først at Barak gjennomførte Wye-avtalen slik den allerede var undertegnet. Likevel hadde palestinerne lite annet valg enn å gå med på Baraks nye plan. 29. juli 1999 begynte derfor nye forhandlinger rundt spørsmålene partene alt var blitt enige om på Wye. En ny avtale kom imidlertid ikke på plass før USA og Egypt gikk inn i forhandlingene, som foregikk i Jerusalem. 4. september 1999 ble en ny avtale undertegnet i Sharm el Sheikh i Egypt.

Sharm el Sheikh-avtalen la opp til at en endelig fredsavtale mellom israelere og palestinere skulle nås innen et år. En avtale for rammeverket skulle være på plass innen fem måneder. Det viktigste for Barak var likevel at han fikk en utsettelse på fem måneder av den siste og største av de tre israelske tilbaketrekkingene, slik han ønsket. Disse fem månedene ville Barak kunne bruke på sine planlagte forhandlinger med Syria. Den nye avtalen innebar dessuten at et større område en først avtalt kom til å være under israelsk kontroll da partene begynte forhandlingene rundt en endelig avtale. Israelerne mente det ga dem en større mulighet til å presse Arafat.¹⁸¹

Utenriksminister Albright hadde etter flere måneder med diskusjoner med Syria, klart å overbevise Asad om å starte opp forhandlinger med israelerne i USA. Det oppsiktsvekkende var at Asad hadde gått med på dette uten en klar forpliktelse fra israelerne om å la grensen fra før 1967 være utgangspunkt for forhandlingene. Dette hadde hele tiden vært en betingelse Syria hadde satt for å holde samtaler med Israel. I midten av desember 1999 startet derfor nye syrisk-israelske forhandlinger opp igjen i USA. 7. januar la USA fram et forslag til fredsavtale. Etter at Clintons forslag kort tid etter at det ble lagt fram for partene lekket ut, brøt forhandlingene sammen. Clinton og hans team var skuffet over Barak som i løpet av forhandlingene ikke hadde godtatt det grunnleggende syriske kravet om å la grensen fra før 1967 være et referansepunkt for forhandlingene. Amerikanerne mente derimot at Syria hadde vist fleksibilitet og vært imøtekommende.¹⁸²

De syrisk-israelske forhandlingene ble avsluttet for godt etter et toppmøte mellom Clinton og Asad i Genève, i mars 2000. Amerikanerne hadde i utgangspunktet ikke vært positive til dette toppmøtet, som var et israelsk forslag. Grunnen til det var at den israelske statsministeren på tross av

¹⁸⁰ Bregman 2005, s. 18.

¹⁸¹ Bregman 2005, s. 17.

¹⁸² Quandt 2001, s. 361; Bregman 2005, s. 32, s. 49.

sammenbruddet i forhandlingene i Washington, ennå ikke ville la grensen fra før 1967 være et referansepunkt for forhandlingene. Toppmøtet i Genève var et siste forsøk på å få til en syrisk-israelsk fredsavtale. Asad hadde i forkant av møtet forventet at Barak endelig ville godta prinsippet om en israelsk tilbaketrekking til grensen fra før krigen i 1967. Den israelske statsministeren ville ifølge syrerne dermed ha bekreftet det tilbudet de mente Rabin skal ha gitt dem. Dette var noe israelerne var klar over. Barak var imidlertid ikke klar for å godta Syrias krav og ba Clinton diskutere andre kompromissforslag med Asad. Clintons tur til Genève ble dermed en fiasko. Asad kunne ikke gå tilbake på det som hele tiden hadde vært grunnlaget for forhandlingene.¹⁸³

Etter det mislykkede toppmøtet i Genève mellom Clinton og Asad, trakk Barak Israel ut av Libanon slik han hadde lovet i valgkampen. Dette gjorde han på tross av at en avtale med Syria ikke var nådd. 24. mai 2000 forlot de siste israelske soldatene Libanon. 10. juni 2000 døde Hafez al Asad og dermed forsvant muligheten for å nå en snarlig fredsavtale med Syria. Barak skiftet etter dette fokus over på forhandlingene med palestinerne. Den israelske statsministeren ønsket Clintons hjelp til å overtale Arafat til å bli med på et toppmøte med sikte på å nå en endelig fredsavtale. Arafat var derimot skeptisk til et slikt toppmøte. Palestinerne ønsket mer tid med forberedende samtaler og var redd for at de selv skulle få skylden dersom toppmøtet ikke resulterte i en fredsavtale. Clinton beroliget derimot Arafat med at det ikke kom til å skje.¹⁸⁴

Camp David II

Clinton hadde vært usikker på om USA skulle organisere et toppmøte, men Clinton og hans team konkluderte til slutt med at dette var den eneste muligheten de hadde igjen for å skape fred i Midtøsten. Syria var ikke lenger var aktuell som Israels forhandlingspartner. Den nye lederen i Syria var Hafez al Asads sønn Bachar. Han trengte å konsolidere sin makt og posisjon som Syrias nye president, noe som ville ta tid. Forhandlingene mellom Israel og Syria hadde dessuten nettopp mislykkes. Disse faktorene tilsa at den eneste forhandlingspartneren Israel hadde igjen, var palestinerne. Dette var Clintons siste sjanse. Selv om Clinton hadde et ønske om å bli skrevet inn i historiebøkene, var det omstendigheter som kunne gjøre arbeidet med å nå en fredsavtale komplisert.¹⁸⁵

Det er vanlig at amerikanske presidenter i sine siste måneder før de går av, ikke har den samme innflytelse og autoritet som tidlig i perioden. Det blir derfor vanskeligere for en amerikansk president å legge press på utenlandske ledere til å ta vanskelige beslutninger, som kanskje vil foretrekke å vente

¹⁸³ Bregman 2005, s. 58; Quandt 2001, s. 363.

¹⁸⁴ Quandt 2001, s. 364.

¹⁸⁵ Harris, John F. "Going for Broke, Coming up Short", *Washington Post*, 26. juli 2000. s. A22; Enderlin 2002, s. 159; Bregman 2005, s. 82.

med slike avgjørelser til etter en ny president er på plass. Dersom Clinton ville prøve å legge press på Israel som den klart sterkeste parten i forhandlingene, ville et slikt press muligens ikke være så virkningsfullt som det ville vært tidligere i perioden.¹⁸⁶

Det var heller ikke sikkert at Clinton ønsket å presse Israel så mye som kanskje var nødvendig under de kommende forhandlingene. Til tross for at presidenten ikke lenger stod på gjenvalg og derfor var friere til å ta upopulære beslutninger dersom han mente det var nødvendig, håpet Al Gore å bli USAs neste president. Dersom velgerne mente Clinton la for mye press på Israel, ville dette svekke Gores sjanser til å vinne valget som skulle avholdes allerede i november 2000. Et for stort press på Israel under forhandlingene slik ville undergrave Gores støtte blant mange av Israels venner i USA.¹⁸⁷

Toppmøtet på Camp David ble dessuten sammenkalt i all hast ettersom Baraks regjeringskoalisjon var i ferd med å falle fra hverandre. Flere regjeringsmedlemmer krevde at Barak dannet en nasjonal samlingsregjering før forhandlingene begynte. Andre regjeringsmedlemmer krevde at Barak gjorde det klart hvilke spørsmål som var uaktuelle å forhandle om og at han redegjorde for hvor mye Israel ville gi i forhandlingene. Men Barak gikk ikke med på disse kravene. Flere av hans ministre gikk derfor av. Til tross for dette dro Barak til Camp David. Han trengte imidlertid hjelp fra amerikanerne for å få Arafat til å godta et toppmøte.¹⁸⁸

Clinton visste at Barak ønsket dette toppmøtet for enhver pris. Han presset derfor den israelske statsministeren til å inkludere deler av Øst-Jerusalem i den tredje israelske tilbaketrekkingen for å prøve å overtale Arafat til godta et toppmøte. En tredje tilbaketrekking var en del av Wye-avtalen. Barak måtte også forplikte seg til å frigi flere palestinske fanger. Disse israelske innrømmelsene og Clintons gjentatte lovnad om ikke å legge skylden på Arafat dersom møtet mislyktes, overbeviste til slutt Arafat om å delta på toppmøtet. Arafat skal på tross av sin beslutning om å dra ikke ha vært overbevist om at skylden ikke kom til å bli lagt på palestinerne dersom toppmøtet mislyktes.¹⁸⁹

11. juli 2000 begynte toppmøtet mellom israelere og palestinere ved presidentens landsted Camp David i Maryland. Det var stedet hvor den israelsk-egyptiske fredsavtalen ble forhandlet fram i 1978. I forkant av møtet hadde det foregått samtaler i to dager for å prøve å minske avstanden i forhandlingsposisjonene. Palestinerne hadde i utgangspunktet prøvd å utsette toppmøtet og følte seg ikke forberedt for det på så kort varsel. Barak på sin side presset på for å få til et møte så fort som mulig fordi hans regjeringskoalisjon var i ferd med å falle fra hverandre. Tre av partiene i Baraks regjeringskoalisjon forlot regjeringen bare noen få dager før toppmøtet på Camp David begynte. Den

¹⁸⁶ Quandt 2001, s. 349.

¹⁸⁷ Quandt 2001, s. 360.

¹⁸⁸ Enderlin 2002, ss. 171-172.

¹⁸⁹ Bregman 2005, s. 83.

israelske statsministeren fikk imidlertid overtalt Clinton om at tiden var kommet for et toppmøte. Presidenten var klar over de politiske utfordringene Barak stod overfor hjemme i Israel. Dette var noe som også bekymret Clinton. Det gikk dessuten mot presidentvalg i USA og Clinton ønsket å avholde toppmøtet før både demokratene og republikanerne avholdt sine nominasjonsmøter.¹⁹⁰

Dennis Ross hadde foruten å prøve å utsette toppmøtet til partene var kommet nærmere hverandre i forhandlingene, argumentert for å legge fram et amerikansk forslag da toppmøtet kom i gang. Et eget amerikansk forslag ble lagt fram og diskutert med israelerne. Hovedtrekkene i forslaget var at en avtale skulle gi en palestinsk stat med utgangspunkt 1967-grensen, men med endringer som tok hensyn til de større jødiske bosettingene. Palestinerne skulle dessuten ha suverenitet over grensen mot Jordan, men israelske sikkerhetshensyn langs denne grensen skulle også inkluderes i avtalen. Forslaget la også opp til å løse flyktningsspørsmålet ved å la noen palestinske flyktninger returnere til staten Israel, men at mesteparten av dem skulle bosettes i den nye palestinske staten. Clinton la ikke fram konkrete ideer for å løse spørsmålet om Jerusalem, som var det vanskeligste spørsmålet.¹⁹¹

Hele det amerikanske forslaget ble imidlertid avvist av Barak og Clinton valgte ikke å gå videre med det. En av grunnene til det var at Clinton ikke ønsket å starte toppmøtet med å skape en krise. En annen var at han sympatiserte med Barak, som han mente tok en stor sjanse med å forhandle om disse vanskelige spørsmålene for første gang i historien. Amerikanerne valgte derfor å kartlegge begge siders forhandlingsposisjoner, slik Barak foretrakk i stedet for å arbeide ut ifra et eget amerikansk forslag. Det skulle gå flere måneder før et nytt selvstendig amerikansk forslag igjen ble lagt fram.¹⁹²

Til stede på forhandlingene på Camp David var Robert Malley, som en del av det amerikanske teamet. I en artikkel analyserer Malley sammen med Hussein Agha hva som skjedde ved Camp David og tiden rett etterpå.¹⁹³ Disse to hevder blant annet at Barak ikke under noen omstendigheter ønsket å vise de endelige israelske sluttposisjonene, heller ikke til Clinton. Den israelske statsministeren ønsket ikke å avsløre disse før forhandlingene gikk inn i en eventuell slutfase. Barak la derfor aldri fram det han egentlig var villig til å gå med på. Han presenterte i stedet posisjoner som lå et godt stykke unna hva som egentlig var akseptabelt, også overfor amerikanerne. Den israelske statsministeren prøvde å presse palestinerne ved å presenterte noe som var langt fra det han egentlig var villig til å gi. Dette skapte mistillit. Da israelernes forhandlingsposisjoner deretter nærmet seg palestinerne posisjon, så palestinerne en mulighet for å presse israelerne til å gi mer. Til slutt var det svært vanskelig å vite hva

¹⁹⁰ Enderlin 2005, s. 170; Quandt 2001, s. 364.

¹⁹¹ Bregman 2005, ss. 87-88.

¹⁹² Bregman 2005, s. 88.

¹⁹³ Hussein Agha har blant annet skrevet flere artikler som tar for seg forhandlingene på Camp David. Se flere detaljer om Agha på: <http://www.nybooks.com/authors/7314> (2. april 2009)

som egentlig var Israels endelige standpunkter. Det gjorde at palestinerne ikke visste hvor mye de egentlig kunne forvente å få av Israel i forhandlingene. Malley og Agha hevder Arafat var dypt skeptisk til forhandlingene og fokuserte mer på Baraks strategier enn substansen i forhandlingene. Dette hindret Arafat fra å se potensielle muligheter.¹⁹⁴

Det var på tross av forvirringen rundt hva som egentlig var blitt lagt og kunne legges på forhandlingsbordet, bevegelse i forhandlingene. Det temaet som virket lengst utenfor rekkevidde var spørsmålet om Jerusalem. Clinton la fram et kompromissforslag, men det var et kompromiss Arafat ikke kunne akseptere. Dersom Arafat skulle ha akseptert forslaget var det likevel ikke på noen måte sikkert at Barak ville gjøre det. 25. juli 2000 var toppmøtet over uten at en avtale var blitt nådd. Clinton brøt i tillegg løftet han hadde gitt Arafat i forkant av møtet, da presidenten uttalte at Barak hadde vist større fleksibilitet og besluttsomhet enn Arafat.¹⁹⁵

Et siste forsøk

I tiden som fulgte etter Camp David, arbeidet amerikanerne med nye løsninger på de grunnleggende spørsmålene i konflikten som under toppmøtet hadde vist seg å være svært vanskelige å oppnå enighet om. Det som likevel ble en prioritert oppgave for amerikanerne var å få i stand en våpenhvile mellom israelere og palestinere. Det hadde brutt ut voldsomme demonstrasjoner og en nærmest ustoppelig voldsspiral etter at den israelske opposisjonslederen Ariel Sharon provoserte palestinerne ved å besøke Tempelhøyden i gamlebyen i Jerusalem. Sharon berørte dermed et av de mest betente spørsmålene i forhandlingene, og hans besøk på Tempelhøyden 28. september 2000 var begynnelsen på en ny palestinsk intifada. Utenriksminister Albright prøvde å megle fram en våpenhvile etter å ha fått partene til å møtes i Paris, noe som mislyktes. 16. oktober klarte imidlertid Clinton med hjelp fra FNs generalsekretær Kofi Annan og Egypts president Hosni Mubarak å få til et møte mellom Barak og Arafat i Sharm el Sheikh. Møtet endte med lovnader om å undersøke årsakene til volden. Dessuten lovet palestinere og israelere å prøve å gjenopprette en våpenhvile.¹⁹⁶

I et siste forsøk på å redde fredsprosessen inviterte Clinton israelere og palestinere til Washington 23. desember 2000, hvor han la fram et eget amerikansk forslag som skulle være utgangspunktet for et endelig forsøk på å nå en fredsavtale. Dette forslaget var nærmere de palestinske posisjonene enn det som hadde blitt diskutert på Camp David.¹⁹⁷ Israelernes svar kom 28. desember og

¹⁹⁴ Malley og Agha 2001, pkt. 4, 5, 7.

¹⁹⁵ Quandt 2001, s. 369; Bregman 2005, s. 119.

¹⁹⁶ Quandt 2001, ss. 369-370.

¹⁹⁷ Hovedtrekkene i forslaget var en palestinsk stat på ca 95 % av Vestbredden i tillegg til Gaza, samt kompensasjon i form av områder innenfor Israel 1967-grense. Den arabiske delen av Jerusalem samt den kristne og muslimske delen av

var positivt. Tre dager senere gjorde Barak det derimot klart at han ikke kom til å akseptere forslaget før det israelske valget. Det negative israelske svaret kom før palestinerne ga sitt svar. Palestinernes svar kom dagen etter israelernes nei. Arafat gjorde det klart for Clinton at han var positiv til forslaget, men at ville diskutere enkelte elementer i forslaget, først og fremst løsningen på flyktningsspørsmålet. Palestinerne uttrykte stor bekymring for Clintons løsning på dette spørsmålet.¹⁹⁸ Clinton ønsket likevel ikke under noen omstendigheter å åpne opp for endringer i forslaget. Det ville undergrave hele initiativet og være et stort tilbakeskritt. Amerikanerne tok Arafats svar som et nei og dermed ble Clintons siste forsøk på å nå en avtale lagt dødt.¹⁹⁹

21. januar 2001 møttes israelske og palestinske forhandlere i Taba i Egypt. De møttes imidlertid uten president Clinton, som da hadde gått av. I Taba prøvde israelere og palestinere igjen å nå en endelig avtale. Det skjedde ikke. 27. januar ble forhandlingene avsluttet på grunn av det israelske valget som skulle avholdes 6. februar 2001. Resultatet av møtene i Taba er gjengitt av EU i et eget dokument.²⁰⁰

Clinton hadde i de siste månedene av sin andre periode viet forhandlingene mellom israelere og palestinere stor oppmerksomhet. Syria var ikke lenger en aktuell forhandlingspartner. Palestinerne var dermed israelernes eneste gjenværende mulighet for å nå en fredsavtale. Toppmøtet på Camp David var imidlertid ikke amerikanernes forslag. Det var Barak som ønsket toppmøtet, som ble holdt til tross for palestinske innsigelser. Det virker likevel som om Clintons siste forsøk på å nå en avtale i desember 2000, var et uttrykk for at presidenten hadde et genuint ønske om å nå en fredsavtale. Presidenten hadde tross alt investert mye av sin tid og prestisje i fredsprosessen. Da Clinton til slutt presenterte et amerikansk standpunkt, var det imidlertid for sent å presse fram en løsning. Tiden var ute.²⁰¹

gamlebyen ble palestinsk, inkludert de muslimske hellige stedene på Tempelhøyden. Palestinske flyktninger fikk ikke innvilget ubegrenset rett til å returnere til staten Israel, og forslaget la opp til at flyktningene i all hovedsak måtte bosette seg i den palestinske staten; Quandt 2001, ss. 375-376; Malley og Agha 2001, pkt. 7; Se *Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace, December 23, 2000* på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAB.pdf (2. april 2009)

¹⁹⁸ *Arafat Letter to Clinton, December 28, 2000 (Svaret på Clintons forslag 23. desember 2000)* tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAD.pdf (2. april 2009)

¹⁹⁹ Bregman 2005, ss. 145-146.

²⁰⁰ Se Moratinos 'Non-Paper' on Taba negotiations, Taba January 27, 2001 (Resultatene av samtale i Taba i januar 2001) på:

<http://domino.un.org/unispal.nsf/2ee9468747556b2d85256cf60060d2a6/cea3efd8c0ab482f85256e3700670af8!OpenDocument> (2. april 2009)

²⁰¹ Quandt 2001, s. 364.

Kapittel 5.

Bushs første periode (2001 – 2005)

Bushs utgangspunkt

George W. Bush hadde så å si ingen utenrikspolitisk erfaring da han ble USAs 43. president i januar 2001. Den nye presidenten hadde likevel bred innenrikspolitisk erfaring. Han hadde blant annet vært guvernør i Texas i to perioder. Men ikke minst var han kjent gjennom sin far George H. W. Bush, USAs 41. president. George Bush jr. hadde tatt del i farens mislykkede valgkamp for å bli gjenvalgt i 1992. Da hadde Bush jr. blitt bedre kjent med de kristnevangeliske velgerne. Disse er en av det republikanske partiets viktigste grupper. Denne velgergruppen teller flere titalls millioner velgere. Da George W. Bush vant valget i 2000, var hele 40 % av de som stemte på ham evangelisk-kristne. Denne velgergruppen kom også til å være avgjørende for Bushs gjenvalg i 2004. I utgangspunktet var det en rimelig antagelse at Bush ikke kom til å føre en Midtøsten-politikk som satte støtten fra de evangelisk-kristne på spill.²⁰²

President Bush var selv en dypt religiøs president og troen på Jesus hadde sterk innflytelse over presidentens liv. De evangelisk-kristne tolker ofte Bibelen svært bokstavelig og mener at USA har en forutbestemt rolle å spille i Midtøsten og verden ellers. Engasjementet de evangelisk-kristne har i utenrikspolitikken knytter seg tradisjonelt først og fremst til deres sterke støtte til Israel. Denne gruppen tror på Jesu tilbakekomst, men for at den skal skje må det jødiske folket komme tilbake til Israel. Det betyr at også deler av de okkuperte områdene, spesielt Vestbredden, fullt og helt må bli jødernes.²⁰³

En økende innflytelse over amerikansk Midtøsten-politikk utover i Bushs første periode hadde likevel de såkalte neokonservative. De neokonservative har klare oppfatninger om hva slags utenrikspolitikk USA bør føre. I en verden hvor USA er den eneste supermakten, burde landet bruke denne posisjonen til å spre amerikanske verdier som demokrati og frihet. Dessuten kunne USA gjøre dette alene. Allianser, internasjonal lov og internasjonale institusjoner var kun av betydning dersom de kunne fremme amerikanske interesser. De neokonservative mener konflikter bør løses gjennom maktbruk og ikke diplomati. Dette synspunktet var også avgjørende for hvordan denne argumentasjonen anvendtes på konflikten mellom Israel og palestinerne. De neokonservative mener at USA burde støtte Israel som den sterkeste parten i konflikten. USA burde ikke prøve å jevne ut

²⁰² Bjørngaas, Tove, 2005. "Guds utvalgte og Midtøsten", *Babylon*, Vol. 3. Nr. 1, s. 21.

²⁰³ Bjørngaas 2005, s. 26.

maktbalansen ved å operere som upartisk megler. De neokonservative har dessuten gjort seg til sterke talsmenn for regimeendring i Midtøsten. Øverst på den listen stod fram til mars 2003 regimet i Irak. De neokonservative ønsket også å fjerne palestinerne president Yassir Arafat og få på plass et mer moderat og demokratisk valgt lederskap blant palestinerne. De neokonservatives innflytelse over amerikansk utenrikspolitikk betydde store omveltninger i Midtøsten, ettersom disse hadde en radikal plan for å endre regionen. På grunn av sine ambisjoner om regimeendring og spredning av demokrati i Midtøsten, ville et mer presist navn på denne politiske grupperingen være demokratiske imperialister. Disse inntok viktige posisjoner i Bush-administrasjonen. Neokonservative som Paul Wolfowitz og Douglas Feith hadde stor innflytelse i Pentagon. En annen neokonservativ, Lewis Libby, var visepresident Richard Cheney's utenrikspolitiske rådgiver.²⁰⁴

Utenriksminister Colin Powell delte derimot ikke de neokonservatives tenkemåte. Powell var tilhenger av maktbruk som en siste utvei mot klart definerte trusler, men også da kun dersom amerikanere flest var villige til å støtte administrasjonens maktbruk. Powell hadde i forkant av Golfkrigen vært av de som mente økonomiske sanksjoner var å foretrekke framfor militær maktbruk. Powell delte heller ikke de neokonservatives syn på internasjonale organisasjoner og samarbeid. Han mente det var en styrke for USA å samarbeide multilateralt og å nå avtaler. Powell var derfor på kollisjonskurs med den neokonservative tenkemåten.²⁰⁵

I Israel skulle det holdes nyvalg. 6. februar 2001 vant Ariel Sharon en sikker seier over Ehud Barak. De forhandlingene som hadde blitt ført mellom israelere og palestinere helt siden fredsprosessen startet på begynnelsen av 1990-tallet, fikk dermed en brå slutt ettersom den nye israelske statsministeren ikke var interessert i slike forhandlinger. Ariel Sharon ønsket i stedet å forhandle om mindre tillitsbyggende tiltak mellom israelere og palestinere. En betingelse Sharon satte for slike forhandlinger var en stans i palestinske voldshandlinger.²⁰⁶

Sharon gjorde i 2001 et politisk comeback etter å ha vært på den politiske sidelinjen helt siden han som israelsk forsvarsminister hadde vært mannen bak krigen i Libanon i 1982. Israels krig i Libanon den gang ble en politisk hengemyr, og Sharon måtte gå av som forsvarsminister. Under krigen i Libanon stanset Sharon heller ikke kristne libanesiske militser fra å massakrere hundrevis av

²⁰⁴ Daalder Ivo H. og Lindsay, James M. 2003, *America Unbound: The Bush Revolution In Foreign Policy*, Washington, D.C: Brookings Institution, s. 15; Quandt, William B, 2005. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press, s. 387.

²⁰⁵ Daalder og Lindsay 2003, s. 46.

²⁰⁶ "Mr. Sharon's New Course". *New York Times*. 10. mars 2001.

palestinske sivile i flyktningleirene Sabra og Shatilla. Det var denne mannen som i februar 2001 fikk ansvaret for fredsprosessen på israelsk side.²⁰⁷

Den nye israelske statsministeren var en av Oslo-prosessens fremste motstandere i Israel. Sharon hadde også hele tiden vært en av de fremste arkitektene og drivkreftene bak den israelske bosettingen i de okkuperte områdene. Sharon hadde tidligere tilhørt de i Israel som mente at "Jordan var Palestina", men som under Golfkrigen på begynnelsen av 1990-tallet så fordelene av å ha et stabilt og moderat styre på østbredden av Jordanelven.²⁰⁸

Det israelske valget i 2001 ble avholdt samtidig som en ny palestinsk intifada raste, den såkalte Al Aqsa-intifadaen. Sharon hadde i september 2000 provosert fram en reaksjon hos palestinerne ved å besøke Tempelhøyden i Jerusalem. Dette var et av de mest betente spørsmålene i forhandlingene mellom israelerne og palestinerne. Sharons besøk på Tempelhøyden ble oppfattet som en provokasjon, en maktdemonstrasjon og et krav om suverenitet over et av islams helligste steder. Volden mellom israelere og palestinere økte deretter dramatisk. Det var denne voldsspiralen som preget forholdet mellom Israel og palestinerne da George W. Bush inntok Det hvite hus i januar 2001.²⁰⁹ Dessuten hadde nærmere 10 år med fredsforhandlinger brutt sammen uten at en løsning var blitt nådd. Et siste forsøk på å nå en avtale ble gjort i Taba i Egypt, hvor de to partene møttes i perioden 21.-27. januar for å prøve å nå en endelig avtale. Bush-administrasjonen hadde i tråd med sitt mål om trekke USA ut av denne konflikten, valgt å ikke sende en amerikansk representant til disse forhandlingene.²¹⁰

Bush-administrasjonens umiddelbare respons på den eskalerende volden i Midtøsten og sammenbruddet i fredsprosessen, var å bestemme seg for ikke å gripe inn og overlate det til israelerne og palestinerne selv å ordne opp. Under et møte i det nasjonale sikkerhetsrådet 30. januar 2001 skal Bush ha gitt uttrykk for at hans administrasjon ville følge en annen politikk i Midtøsten enn Clinton. Hvis verken israelere eller palestinere ønsket fred, ville ikke Bush-administrasjonen påtvinge dem det heller. Den nye administrasjonen ville derfor ikke engasjere seg i konflikten. Powell skal under dette møtet ha uttrykt bekymring for en slik strategi fordi den ville kunne la Sharon få friere tøyler og dermed opptre mer aggressivt overfor palestinerne, enn hva han ville gjort dersom USA hadde engasjert seg i konflikten.²¹¹

²⁰⁷ Quandt 2005, s. 388.

²⁰⁸ På den politiske høyresiden i Israel hadde det tradisjonelt vært en oppfatning om at konflikten mellom Israel og palestinerne kunne løses ved at en palestinske befolkningen i Jordan styrtet landets hashemittiske regime. Deretter ville Israel gradvis drive palestinerne på flukt til den nye palestinske staten på østbredden av Jordanelven. Se Shlaim 2001, s. 477.

²⁰⁹ Tempelhøyden blir også ansett for å være fødestedet til jødedommen.

²¹⁰ Daalder og Lindsay 2003, s. 66.

²¹¹ Quandt 2005, s. 390.

Bushs avgjørelse om først ikke å sette i gang et nytt fredsinitiativ mellom Israel og palestinerne, kan blant annet forklares med at den nye presidenten ikke ville gjøre det samme som Clinton hadde gjort: Clinton hadde brukt mye tid og krefter på å prøve å nå en endelig fredsavtale mellom israelere og palestinere, uten at det hadde lyktes. Bush mente det var altfor stor risiko knyttet til et forsøk på å nå en fredsavtale. Dessuten stolte ikke den nye administrasjonen på at palesternes leder, Yassir Arafat, ønsket eller kunne klare å skape fred, i alle fall ikke en fred som var akseptabel for israelerne. Bush hadde fått høre av Clinton selv at Arafat var “a lost cause”. Den økende volden, den israelske bosettingsaktiviteten og okkupasjonen økte likevel presset på USA for å gripe inn. Bush-administrasjonen ble dessuten bedt om å gripe inn i konflikten av allierte arabiske stater som Jordan, Saudi-Arabia og Egypt. Disse landene følte seg truet av den eskalerende volden mellom Israel og palestinerne. Disse faktorene gjorde at Bush-administrasjonen ikke kunne forholde seg passiv til den eskalerende konflikten særlig lenge.²¹²

“Mitchell” og “Tenet”

20. mars 2001 ankom Ariel Sharon Washington. Under det første møtet mellom statsminister Sharon og president Bush, fikk Sharon forsikringer om at USA ikke kom til å presse fram en avtale. Dessuten sa president Bush seg enig i at volden måtte ta slutt før forhandlinger kunne gjenopptas og at Arafat måtte gjøre mer for å hindre terrorangrep mot Israel. Bush og Sharon skal ikke ha diskutert den israelske bosettingsaktiviteten. Det er også verdt å merke seg at Bush under møtet ba den israelske statsministeren om å la være å skade eller drepe Arafat. Det kunne forverre situasjonen ytterligere, noe Bush-administrasjonen ville unngå.²¹³

I april 2001 ble Mitchell-rapporten lagt fram. Etter utbruddet av den nye intifadaen hadde president Clinton bedt den tidligere amerikanske senatoren George Mitchell om å lede en internasjonal gruppe, som skulle undersøke årsaken til intifadaen. Denne gruppen skulle også komme med forslag til hvordan en kunne få en slutt på volden, som hadde bredt om seg siden høsten 2000. Mitchell-rapporten la ikke skylden for volden på Arafat, men konkluderte med at palesternes leder kunne gjort mer for å stanse den etter at den hadde begynt. Samtidig konkluderte den med at Sharons besøk på Tempelhøyden i slutten av september og den fortsatte israelske bosettingsaktiviteten hadde vært provoserende. I sin konklusjon oppfordret Mitchell-rapporten begge sider til å stanse volden. Rapporten

²¹² Daalder og Lindsay 2003, ss. 168-169; Bregman 2005, s. 154; Quandt 2005, s. 389.

²¹³ Sipress, Alan “Bush Assures Sharon on U.S. Role in Talks”. *Washington Post*. 21. mars 2001, s. A22; Bregman 2005, s. 155.

ba også Israel stanse sin bosettingspolitikk.²¹⁴ Bush-administrasjonen ba israelere og palestinere følge de retningslinjene rapporten la opp til, noe både israelere og palestinere etter hvert sa seg villige til å gjøre. Likevel hadde både israelere og palestinere reservasjoner i forhold til rapporten og hvordan retningslinjene skulle følges.²¹⁵

Et annet initiativ for å få slutt på volden hadde blitt utarbeidet av CIA. Det ble ledet av etterretningsbyråets leder, George Tenet. Bush-administrasjonen mottok like etter Mitchell-rapporten en plan fra CIA for å gjenoppta samarbeidet mellom israelske og palestinske sikkerhetsstyrker. Dette samarbeidet hadde opphørt etter utbruddet av den nye intifadaen. Den nye planen la blant annet opp til at det nye sikkerhetssamarbeidet skulle opprettholde en ny våpenhvile, hindre voldsbruk fra individer og grupperinger, og en tilbaketrekking av israelske styrker. De israelske styrkene skulle trekke seg tilbake fra de områdene som gjennom tidligere avtaler hadde kommet under palestinsk selvstyre. Planen hadde vært underveis siden volden brøt ut høsten 2000.²¹⁶ Utover våren 2001 ba president Bush derfor israelerne og palestinerne følge retningslinjene i “Mitchell” og “Tenet”. Det virket likevel som om de første månedene var preget av mye retorikk og lite substans.²¹⁷

Men volden fortsatte utover våren og sommeren 2001. I juni ba president Bush israelerne og palestinerne om å gjøre mer for å hindre en videre eskalering av volden. I tillegg sendte presidenten utenriksminister Powell til Midtøsten. For første gang ringte presidenten til palestinerne leder, Yassir Arafat. Bush holdt også et nytt møte med Sharon. Den israelske statsministeren forlangte ti dager uten vold som en forutsetning for at Israel skulle gjenoppta forhandlinger med palestinerne. Bush svarte Sharon at israelerne ikke kunne forvente 100 % resultater, bare 100 % innsats fra palestinerne. Bush utsatte samtidig avgjørelsen rundt en israelsk forespørsel om amerikanske lånegarantier.²¹⁸ Bush fortalte også israelerne at det fortsatt var mulig å få fredsprosessen tilbake på sporet.²¹⁹

Bushs uttalelser sommeren 2001 tydet på at USA med utenriksminister Powell i spissen, jobbet med et nytt initiativ som skulle gi nytt liv til fredsprosessen i Midtøsten. Bush skrev til og med et brev til Saudi-Arabia og lovet bevegelse i prosessen i den nærmeste framtiden. USAs allierte i regionen begynte selv å føle seg truet av den stadig forverrede situasjonen mellom israelere og palestinere. Israels harde linje overfor palestinerne skapte mye sinne og uro i hele den arabiske verden som truet

²¹⁴ Se hele *Mitchell-rapporten* på: http://avalon.law.yale.edu/21st_century/mitchell_plan.asp (6. mai 2009)

²¹⁵ “U.S. names Mitchell to head Mideast fact-finding commission”. *CNN.com*. 8. november 2000; Quandt 2005, s. 392.

²¹⁶ *Tenet-planen* er blant annet tilgjengelig på:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/PalestinianIsraeli+Security+Implementation+Work+P.htm> (6. mai 2009)

²¹⁷ Quandt 2005, s. 392.

²¹⁸ Mohammed, Arshad. “Bush Calls for ‘All-Out Effort’ on Mideast Peace”. *Haaretz*. 20. juni 2001; Benn, Aluf. “Sharon Maps Out Deal With PA”. *Haaretz*. 28. juni 2001.

²¹⁹ Perlez, Jane. “Bush and Sharon Differ on Ending Violence”. *New York Times*. 27. juni 2001.

stabiliteten i land som Saudi-Arabia, Egypt og Jordan. Kronprins Abdullah av Saudi-Arabia var den arabiske lederen som først og fremst presset på Bush-administrasjonen for et nytt diplomatisk initiativ i Midtøsten.²²⁰ Presset fra Saudi-Arabia og USAs andre allierte i regionen ledet fram til utarbeidelsen av et nytt amerikansk Midtøsten-initiativ. Israel ble ikke informert om detaljene i dette nye initiativet, som var basert på anbefalingene i Mitchell-rapporten og som inneholdt planer for opprettelsen av en palestinsk stat. Det nye initiativet var planlagt å komme i form av en tale holdt av utenriksminister Colin Powell. Det nye initiativet ble likevel holdt tilbake. Grunnen var terrorangrepene på USA 11. september 2001.²²¹

Etter “9/11” – på vei mot en tostatsløsning

Den islamistiske terrororganisasjonen Al Qaidas angrep på USA 11. september 2001 forsinket et nytt diplomatisk initiativ, i den stadig mer alvorlige konflikten mellom israelere og palestinere.

Terrorangrepene mot World Trade Center i New York, Pentagon og flykapringen av et fjerde fly som styrtet i Pennsylvania, tok livet av nærmere 3000 mennesker. Angrepene denne dagen endret Bush-administrasjonens utenrikspolitikk fullstendig. Den nye ”Krigen mot terror” ble prioritert framfor alt annet.

Angrepene 11.september 2001 viste med all tydelighet splittelsen som fantes innenfor administrasjonen i forhold til hvordan USA burde forholde seg til konflikten mellom israelere og palestinere. Utenriksminister Powell hadde hele tiden argumentert for et diplomatisk initiativ. Han ønsket i større grad å arbeide for en politisk løsning. Etter 11.september 2001 ønsket Powell å intensivere denne innsatsen. Han begrunnet dette med at USA trengte støtte fra den arabiske og muslimske verden i kampen mot terror. Denne støtten kunne USA sikre seg ved å ved å legge ned mer tid og ressurser på å løse den israelsk-palestinske konflikten. Strategien Powell argumenterte for etter 11. september 2001 var derfor et militært angrep mot Al Qaida og Taliban i Afghanistan, samtidig som Bush-administrasjonen tok et nytt diplomatisk initiativ på den israelsk-palestinske fronten.²²²

De neokonservative kreftene argumenterte i motsetning til Powell for ikke å involvere seg i kampen mellom israelere og palestinere. De ønsket i stedet å la Sharon håndtere det de anså som den israelske statsministerens egen Osama bin Laden, nemlig Yassir Arafat. De neokonservative var enige med Powell i at USA burde slå til militært i Afghanistan, men ønsket i større grad en amerikansk

²²⁰ Kaiser. R og Ottaway D. “ Saudi Leader's Anger Revealed Shaky Ties; Bush's Response Eased a Deep Rift On Mideast Policy; Then Came Sept. 11”, *Washington Post*, 10. februar 2002. s. A1.

²²¹ Benn A. og N. Guttman, “U.S. Attacks Only Postponed Their Mideast Peace Initiative”, *Haaretz*, 10. oktober 2001.

²²² Halper, Stefan og Clarke, Jonathan, 2004. *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge: Cambridge University Press, ss. 32-33; Quandt 2005, s. 394.

maktdemonstrasjon. De neokonservative argumenterte derfor også for å gå til krig mot Irak.

Argumentet de brukte for å rettferdiggjøre et angrep på Irak, var at et eventuelt samarbeid mellom Al Qaida og Irak kunne påføre USA alvorlig skade og tap av mange liv. Det var en utbredt oppfatning innenfor administrasjonen at Irak hadde store lagre med kjemiske og biologiske våpen. I framtiden kunne Irak også bli i stand til å produsere atomvåpen.²²³

De neokonservative klarte etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001 å alliere seg med forsvarsminister Rumsfeld og visepresident Cheney. Cheney og Rumsfeld sluttet i utgangspunktet ikke opp om de neokonservatives ambisiøse målsetning om regimeendring i Midtøsten. Visepresidenten og forsvarministeren var i stedet mer nasjonalister enn neokonservative og var skeptiske til å bruke det amerikanske militæret i nasjonsbyggende operasjoner. Amerikansk maktbruk skulle begrense seg til å avskrekke og bekjempe mulige trusler mot amerikansk sikkerhet. Etter terrorangrepene 11. september 2001, godtok Cheney og Rumsfeld de neokonservatives argumentasjon om at Al Qaida i samarbeid med regimet i Bagdad, utgjorde en betydelig trussel mot USA. De ble overbevist om at Irak var involvert i terrorangrepene 11. september. Konsekvensen av dette var at Cheney og Rumsfeld etter "9/11" på samme måte som de neokonservative, gikk inn for regimeendring i Irak.²²⁴

Et annet resultat av 11. september var at Cheney og Rumsfeld på samme måte som de neokonservative, ble overbevist om at USA måtte stå side ved side med Israel i deres kamp mot palestinske terrorister. Visepresidenten og forsvarsministeren havnet dermed på kollisjonskurs med utenriksminister Powell Han var overbevist om at volden ikke ville stanse før de underliggende årsakene var blitt adressert: USA måtte adressere den israelske okkupasjonen, bosettingsaktiviteten og arbeide for opprettelsen av en palestinsk stat. Det krevde imidlertid et aktivt amerikansk diplomati. I flere måneder etter 11. september foregikk det en intens debatt innenfor administrasjonen om hva som burde være USAs holdning til den israelsk-palestinske konflikten.²²⁵

President Bush bestemte seg i første omgang å følge Powells råd, og de to startet arbeidet med en plan for en tostatsløsning på den israelsk-palestinske konflikten. Administrasjonen ba derfor Ariel Sharon gjenoppta kontakten med Arafat, noe den israelske statsministeren likte svært dårlig. Sharons nei økte det amerikanske presset for å holde et møte mellom Arafat og utenriksminister Shimon Peres. Et slikt møte hadde vært foreslått før 11. september, men Bush-administrasjonen la nå mer press på

²²³ Quandt 2005, s. 394.

²²⁴ Halper og Clarke 2004, s. 33; Daalder og Lindsay 2003, s. 15, s. 47.

²²⁵ Daalder og Lindsay 2003, s. 135.

Sharon for at møtet skulle finne sted. Utenriksminister Peres var også ivrig etter å få i stand et slikt møte.²²⁶

Til slutt ga Sharon etter. 26. september 2001 møttes Peres og Arafat i Gaza og ble enige om å gjenoppta sikkerhetssamarbeidet mellom israelske og palestinske sikkerhetsstyrker. De ble også enige om å gjøre det de kunne for å oppnå en varig våpenhvile. Israel ville dessuten begynne å trekke styrkene sine ut av de områdene som hadde blitt okkupert igjen etter utbruddet av Al-Aqsa intifadaen. Arafat lovet å arrestere militante palestinere og samle inn ulovlige våpen. Avtalen ble imidlertid brutt av begge sider bare få timer at den ble undertegnet.²²⁷

President Bush og Powell arbeidet på tross av den vedvarende volden videre med sin visjon for en tostatsløsning. 2. oktober 2001 ble et vannskille i amerikansk Midtøsten-politikk. President Bush tok som den første amerikanske presidenten til orde for opprettelsen av en palestinsk stat. President Bush gjorde sitt nye standpunkt først kjent i et møte med amerikanske kongressledere. Bush gjorde det klart at opprettelsen av en palestinsk stat var avhengig av at Israels rett til å eksistere ble respektert.²²⁸ 10. november 2001 gjentok Bush sin støtte til en palestinsk stat i en tale han holdt for generalforsamlingen i FN:

The American government also stands by its commitment to a just peace in the Middle East. We are working toward a day when two states, Israel and Palestine, live peacefully together within secure and recognized borders as called for by the Security Council resolutions. We will do all in our power to bring both parties back into negotiations. But peace will only come when all have sworn off, forever, incitement, violence, and terror.²²⁹

Noen dager før Bush holdt sin tale hadde også statsminister Sharon oppsiktsvekkende nok, tatt til orde for å opprette en palestinsk stat. 23. september 2001 redegjorde den israelske statsministeren for dette nye standpunktet i en tale: "We are not fighting the Palestinians. We are fighting terror. Israel wants to give the Palestinians what no one else gave them before, the possibility of forming a state." Sharon ble med sin tale i Latrun den første lederen av det høyreorienterte Likud-partiet til å ta til orde for å opprette en palestinsk stat. Akkurat hva slags palestinsk stat Sharon så for seg er noe uklart.²³⁰

Mest sannsynlig ville Sharons plan innebære at de store israelske bosettingene på grensen mot Jordan ville utgjøre en av to sikkerhetssoner som ville forbli under israelsk kontroll. Den andre

²²⁶ Shimon Peres ble utenriksminister i Ariel Sharon koalisjonsregjering etter valget i februar 2001. Peres gikk av som utenriksminister da det israelske arbeiderpartiet forlot Sharons regjeringskoalisjon i forkant av valget i 2003.

²²⁷ Bregman 2005, ss. 160-162.

²²⁸ Bregman 2005, s. 162.

²²⁹ Hele president Bushs tale til FNs generalforsamling 10. november 2001 er tilgjengelig på: www.state.gov/documents/organization/18967.pdf (6. mai 2009)

²³⁰ Bennet, James, "Killing of Israeli Woman Dims Hopes for Talks". *New York Times*. 24. september 2001; Bregman 2005, s. 162.

sikkerhetssonen ville dekke de større israelske bosettingene langs 1967-grensen mot Israel i vest. Området mellom den østlige og vestlige sikkerhetssonen sammen med Gaza vil være kjernen i denne palestinske staten, som dessuten ville komme til å få innskrenkninger av sin suverenitet. Israel ville blant annet kontrollere luftrommet og grensene til Egypt og Jordan. Den nye staten ville også være demilitarisert.²³¹

Sharon kritiserte Bush-administrasjonens planer om en palestinsk stat, på tross av at han selv hadde tatt til orde for nettopp en palestinsk stat noen dager tidligere. Sharon hevdet administrasjonen tok til orde for en palestinsk stat etter press fra arabiske ledere. 5. oktober 2001 beskyldte den israelske statsministeren Bush for å ofre Israel og sammenlignet landet med Tsjekkoslovakia. Tsjekkoslovakia måtte i 1938 gå med på tyske avståelseskrav etter press fra blant annet Storbritannia og Frankrike. Israel, erklærte Sharon, ville derimot kjempe.²³² Sharons utbrudd førte til en midlertidig diplomatisk krise i forholdet mellom Israel og USA. Bush-administrasjonen gjorde det klart at denne gangen hadde Sharon gått for langt.²³³ Den israelske statsministeren måtte på grunn av amerikansk press, gå tilbake på det han hadde sagt i sin tale 5. oktober. Den israelske statsministeren hevdet han hadde blitt “misforstått”.²³⁴

Det var ingen grunn for Sharon til å gå så hardt ut mot Bush-administrasjonen som han gjorde 5. oktober 2001. Den amerikanske presidenten hadde så langt ikke gjort rede for hva slags palestinsk stat han så for seg. Utenriksminister Powell hadde heller ikke vært særlig konkret, da han i sin tale 19. november 2001 gjorde rede for USAs nye holdning til dette spørsmålet.²³⁵ Likevel var Bushs tale i FN et vitnemål om at presidenten fulgte opp utenriksminister Powells råd. Presidenten ville samle støtte i den arabiske og muslimske verden til sin ”Krig mot terror” gjennom å støtte opprettelsen av en palestinsk stat.²³⁶

Utover i november og desember 2001 presset administrasjonen Arafat og hans selvstyremyndighet til å gjøre mer for å stanse de palestinske terroraksjonene mot Israel. De ba også Arafat om å arrestere de ansvarlige for likvideringen av den israelske turistministeren Rehavam Zeevi 17. oktober 2001. Bush-administrasjonen sendte også sin egen spesialutsending til regionen. Den

²³¹ Benn, Aluf, 2002, “The Last of the Patriarchs”, *Foreign Affairs*, mai-juni.

²³² Bennet, James, “Sharon Invokes Munich in Warning U.S. on 'Appeasement'”, *New York Times*, 5. oktober 2001.

²³³ Benn, Aluf, “Sharon calls Powell after White House blasts PM comments”, *Haaretz*, 5. oktober 2001;

²³⁴ Bregman 2005, s. 164.

²³⁵ Utenriksminister Powell redegjorde for administrasjonens støtte til en palestinsk stat under et besøk ved Universitetet i Louisville, Kentucky 19. november 2001; Quandt 2005, s. 504.

²³⁶ Daalder og Lindsay 2003, s. 135.

amerikanske spesialutsendingen skulle lede arbeidet med å gjennomføre planen tidligere utarbeidet av CIA om et nytt israelsk-palestinsk sikkerhetssamarbeid.²³⁷

Arafat “irrelevant”?

12. desember 2001 etterlot et Hamas-angrep på Vestbredden 10 døde israelere og 30 sårede. Etter flere måneder med stigende dødstall på begge sider, bestemte Sharon seg for å fullstendig bryte kontakten med Arafat. Rett etter angrepet på Vestbredden bombet også israelerne Arafats hovedkvarter på Gaza og andre regjeringsbygninger. Israelske angrep hadde tidligere bare vært rettet mot Hamas og andre militante palestinske grupperinger. Det israelske sikkerhetsrådet erklærte på dette tidspunktet at: “Chairman Arafat had made himself irrelevant as far as Israel is concerned,”²³⁸ Angrepene 12. desember ødela avtalen som da var i ferd med å komme i stand. Samtalene for å få til en våpenhvile hadde kommet videre ved hjelp av den amerikanske spsialeutsendingen, Anthony Zinni. Avtalen som hadde vært underveis, la opp til to dagers våpenhvile mellom israelere og palestinere. Zinni gjentok at Arafats tilsynelatende manglende vilje til å slå hardt til mot militante palestinere var uakseptabelt. Arafat ga ordre om å stanse alle angrep mot Israel. Volden stanset dermed nesten helt opp.²³⁹

Washingtons tillit til palestinernes leder forsvant imidlertid kort tid etterpå. 3. januar 2002 stanset israelerne et skip fullt av våpen. Skipet var på vei til Gaza. *Karine A* fraktet store mengder våpen fra Iran. Arafat benektet å ha noe med det å gjøre. Men israelerne dro til Washington og presenterte det de mente var bevis på at Arafat var innblandet i våpenleveransen til Gaza. *Karine A* var et vendepunkt for president Bush. Fra da av mistet han all tillit til Arafat. Bush kom ikke etter dette med flere oppfordringer til Sharon om å inngå i dialog med Arafat. Den amerikanske presidenten ga likevel Sharon beskjed om ikke å drepe palestinernes leder.²⁴⁰

I løpet av de første månedene i 2002 hadde voldsspiralen igjen eskalert. I mars 2002 bestemte Sharon seg for å trappe opp de militære operasjonene. 27. mars drepte en selvmordsbomber fra Hamas 29 israelere og såret 150. Det var det blodigste palestinske selvmordsangrepet siden utbruddet av intifadaen i september 2000. Dette var et vendepunkt for Sharon. Han ga ordre om å starte en massiv militæroperasjon for å okkupere de områdene som var under palestinsk selvstyre. Dette inkluderte en israelsk okkupasjon av Ramallah og Arafats hovedkvarter der. 30. mars 2002 rykket israelske styrker inn i de selvstyrte områdene. Utenriksminister Powell ba partene vise tilbakeholdenhet. Anthony Zinni

²³⁷ Bregman 2005, s. 167, s. 170.

²³⁸ Bennet, James og Greenberg, Joel, “Israel breaks with Arafat after Palestinian assault on bus in West Bank kills 10”, *New York Times*, 13. desember 2001.

²³⁹ Unntaket var de israelske bosetterne som ble ansett som legitime mål. Bregman 2005, s. 168.

²⁴⁰ Quandt 2005, s. 397.

hadde i forkant av selvmordsangrepet 27. mars prøvd å megle fram en ny våpenhvile og et nytt sikkerhetssamarbeid mellom israelere og palestinere. Angrepet 27. mars ødela dette arbeidet. Zinni oppfordret like fullt israelerne og palestineren til å inngå en våpenhvile.²⁴¹

Etter at en ny selvmordsbomber drepte 29 israelere, gikk den israelske hæren 3.april 2002 inn i den palestinske byen Jenin på Vestbredden. Jenin var forsvart av mange militante Hamas-aktivister, og kampene i byen ble brutale. Rundt 4000 palestinere ble hjemløse. President Bush forsvarte Israels militæroperasjon og hevdet at Israel hadde rett til å forsvare seg mot terrorister. Etter at Israel trakk seg ut av Jenin, satte FN ned en granskningskommisjon som skulle undersøke påstandene om at det hadde foregått krigsforbrytelser i det israelske angrepet på Jenin. Bush ba likevel Israel om å trekke seg ut av de palestinske selvstyreområdene. Bush annonserte at han ville sende utenriksminister Powell til regionen for å se om det var mulig å få i stand en våpenhvile.²⁴²

Mens Powell var i Midtøsten arbeidet de neokonservative kreftene for å undergrave utenriksministerens arbeid for å nå en våpenhvile. Viseforsvarsminister Paul Wolfowitz og visepresident Cheney mente Sharon ledet Israel i en legitim kamp mot terror. I Washington organiserte den jødiske lobbyen massive demonstrasjoner. Demonstrantene kritiserte Bush for å være for hard mot Sharon. Det hvite hus mottok over 100 000 e-poster fra kristen-evangeliske velgere som mente Bush gikk for langt i å presse Sharon. Den sterke støtteerklæringen til Sharon fra de pro-israelske høyrekreftene i USA, tillot den israelske statsministeren å fortsette de militære operasjonene mot den palestinske selvstyremyndigheten. En avtale om å heve beleiringen av Arafat i Ramallah ble først nådd etter at USA gikk med på å legge ned veto i FN for å hindre granskningen av den israelske militæroperasjonen i Jenin.²⁴³

I mai og juni 2002 var det igjen intense diskusjoner innenfor den amerikanske administrasjonen om hvordan USA burde forholde seg til Arafat. Igjen gikk skillelinjene mellom Powell på den ene siden, og “haukene” Cheney og Rumsfeld på den andre. Powell så ikke noe alternativ til Arafat. Han mente USA derfor burde hjelpe palestinernes leder med å bygge opp igjen de palestinske sikkerhetsstyrkene. CIA-direktør George Tenet var også enig med Powell. Cheney og Rumsfeld argumenterte derimot for å tvinge fram et nytt palestinsk lederskap og bryte all kontakt med Arafat. Dette var i samsvar med de neokonservatives målsetning om regimeendring i Midtøsten. Å fjerne

²⁴¹ Bregman 2005, s. 183.

²⁴² “President to send Secretary Powell to the Middle East”, *Haaretz*, 4. april 2002; Bregman 2005, s. 211.

²⁴³ Bregman 2005, s. 211.

Arafat hadde lenge vært et mål for de neokonservative, men likevel ikke så viktig som regimeendring i Irak.²⁴⁴

Politisk reform viktigere enn våpenhvile

Powell ønsket at Arafat brukte sin innflytelse og makt til å gjøre mer for å stanse selvmordsangrepene på Israel. Dette kunne bane veien for en våpenhvile og en israelsk tilbaketrekking fra de tidligere selvstyrte områdene. Når en våpenhvile var på plass, kunne USA arrangere en fredskonferanse og dermed få fredsprosessen i gang igjen. Da Powell var i Israel og de palestinske områdene i midten av april 2002, hevdet Arafat at han ikke kunne gjøre stort før de israelske styrkene trakk seg tilbake. Powell måtte derfor dra tomhendt tilbake til Washington.²⁴⁵

Sharon på sin side nektet å trekke de israelske styrkene tilbake eller å gi noen antydning om når en slik tilbaketrekking ville finne sted. Bush hadde flere ganger gjort det klart at Israel måtte trekke sine styrker tilbake umiddelbart. Den israelske statsministerens umedgjørighet hadde sitt utgangspunkt i den sterke støtten han hadde innenfor den amerikanske administrasjonen. Visepresident Cheney, forsvarsminister Rumsfeld og viseforsvarsminister Wolfowitz forsvarte Israels harde linje overfor palestinerne. De hevdet de israelske militæraksjonene var en del av en legitim israelsk kamp mot terrorisme. Israels militære offensiv fortsatte derfor, samtidig med flere palestinske selvmordsangrep.²⁴⁶

I juni 2002 hadde president Bush bestemt seg for ikke å arbeide videre med et politisk initiativ og en internasjonal fredskonferanse. Presidenten erklærte at han hadde mistet tilliten til den palestinske selvstyremyndigheten. Presidenten skal dessuten ha vegret seg for å bruke særlig mye mer tid og krefter på den israelsk-palestinske konflikten. Bush var redd for å bli involvert og dermed miste kontrollen over situasjonen. Bush hevdet det var nødvendig med politisk reform på palestinsk side for at et eventuelt fredsinitiativ skulle kunne lykkes. Det var viktigere med reform enn med en våpenhvile.²⁴⁷ 24. juni 2002 holdt president Bush en tale hvor han etterlyste et nytt palestinsk lederskap:

“Peace requires a new and different Palestinian leadership, so that a Palestinian state can be born (...) the United States will support the creation of a Palestinian state, whose borders and certain aspects of its sovereignty will be provisional until resolved as part of a final settlement in the Middle East (...) the

²⁴⁴ Mann, James, 2004. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking Penguin, s. 322; Quandt 2005, s. 398.

²⁴⁵ Bregman 2005, s. 200.

²⁴⁶ Mann 2004, ss. 324-325.

²⁴⁷ Benn, Aluf, “Bush: Time not Right for Peace Conference, No Confidence in PA”, *Haaretz*, 10. juni 2002; Daalder og Lindsay 2003, s. 134.

United States will not support the establishment of a Palestinian state until its leaders engage in a sustained fight against terrorists and dismantle their infrastructure”²⁴⁸

Det nye budskapet fra Washington til palestinerne var helt klart: Arafat måtte bort, hvis ikke ville ikke USA støtte opprettelsen av en palestinsk stat. Statsminister Sharon kunne ikke ha skrevet en bedre tale selv: Det var fortsatt uklart hvordan en eventuell palestinsk stat skulle komme til å se ut. Grensene til staten og andre suverenitetsspørsmål ville være midlertidige fram til en endelig avtale var på plass. Den nye staten var dessuten avhengig av at det nye palestinske lederskapet sloss mot og oppløste det USA og Israel definerte som palestinske terrororganisasjoner.²⁴⁹ Talen 24. juni 2002 viste hvordan de neokonservative kreftene sammen med Cheney og Rumsfeld, hadde økt sin innflytelse over USAs politikk i Midtøsten. USA og Israel var blitt fullverdige allierte i den store globale “Krigen mot terror”. Arafat var redusert til kun en terrorist og var nærmest å betrakte som et juniormedlem av den såkalte “Ondskapens Akse”.²⁵⁰

“Veikartet for fred” og krigen i Irak

Rumsfeld, Cheney og Wolfowitz hadde overbevist president Bush om å sende Arafat ut på den politiske sidelinjen. Det politiske programmet om regimeendring i Midtøsten var dermed underveis. Men det var ikke Arafat og den palestinske selvstyremyndigheten som stod øverst på listen over regimer som de neokonservative ville endre. Øverst på den listen var Irak og Saddam Hussein. I andre halvdel av 2002 gjorde Washington det klart at Irak i samarbeid med Al Qaida ble ansett som den største trusselen mot USA.²⁵¹

Det var ikke uenighet i administrasjonen om at det var riktig å adressere trusselen fra Irak. Men igjen var det uenighet mellom Powell på den ene siden og Cheney, Rumsfeld og Wolfowitz på den andre, i synet på hvordan USA burde håndtere denne trusselen. Powell ønsket et samarbeid med FN for å samle en stor koalisjon mot Irak på samme måte som under Golfkrigen på begynnelsen av 1990-tallet. Powell hadde under Golfkrigen tjenestegjort som en av George H. W. Bushs generaler. Et militært angrep skulle være siste utvei dersom regimet i Bagdad ikke ville samarbeide med FN.

²⁴⁸ *Bushs tale utenfor Det hvite hus 24. juni 2002.* Tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAF.pdf (6. mai 2009)

²⁴⁹ “Bush says Arafat must go” *The Guardian* 25. juni 2002.

²⁵⁰ Dette var et begrep som første gang ble brukt av president Bush under presidentens årlige tale til folket i slutten av januar 2002. Bush gjorde det klart at Nord-Korea, Iran og Irak med sine ledere, var alle regimer som utgjorde en trussel mot verdensfreden på grunn av sine ambisjoner om å lage masseødelegelsesvåpen; Quandt 2005. ss. 396-398.

²⁵¹ Quandt 2005, s. 399.

Rumsfeld, Cheney og Wolfowitz ville i tråd med den neokonservative tenkemåten la USA gå til krig mot Irak på egenhånd, dersom det ble nødvendig.²⁵²

President Bush bestemte seg i første omgang for å følge Powells strategi. Den første delen av Powells plan fokuserte på å samle støtte og legitimitet for en konfrontasjon med Irak gjennom FN. I første omgang arbeidet USA for å sende FNs våpeninspektører tilbake til Irak. Disse skulle undersøke om landet hadde masseødelegglesesvåpen eller muligheten til å produsere dem. Dersom inspektørene ble stengt ute eller hindret i sitt arbeid, ville dette gjøre det lettere for USA å samle støtte for en krig mot Irak.²⁵³

I mars 2002 dro visepresident Cheney på rundreise i Midtøsten for å samle støtte for en konfrontasjon med Irak. Cheney erfarte imidlertid fort at ingen av de arabiske lederne var interessert i å høre på visepresidentens planer for å styrte regimet i Bagdad. I stedet ville de arabiske lederne vite hva USA ville gjøre for å håndtere opptrappingen av volden mellom israelere og palestinere.²⁵⁴ Arbeidet med å samle støtte i og utenfor den arabiske verden for å styrte Saddam Hussein, hang derfor sammen med den stadig forverrede situasjonen mellom israelere og palestinere. Etter sitt besøk i Midtøsten i mars 2002, var Cheney overbevist om at USA måtte adressere den israelsk-palestinske konflikten på en eller annen måte. Det var nødvendig for at USA kunne konfrontere Irak.²⁵⁵

Kravet fra arabiske ledere om å gjøre noe med den israelsk-palestinske volden kan ha vært en medvirkende årsak til at president Bush valgte å følge Powells strategi med hensyn til Irak. Grunnen til det var at Powells plan la opp til et nytt diplomatisk initiativ. Dette initiativet tok blant annet sikte på å gjøre noe med volden mellom israelere og palestinere. Den amerikanske utenriksministeren ønsket å utarbeide en omfattende plan for å løse konflikten. Denne planen skulle også ta hensyn til Bushs krav om reform i den palestinske selvstyremyndigheten. For å samle mest mulig støtte internasjonalt til det nye diplomatiske initiativet, ønsket Powell at USA skulle samarbeide med FN, EU og Russland. Denne "Kvartetten" skulle samarbeide om å utvikle et "Veikart for fred", med Bushs tale i juni 2002 som utgangspunkt. "Veikartet for fred" tok dermed sikte på en tostatsløsning.²⁵⁶

"Veikartet" var ikke Powells idé. Det var likevel han som kom til å argumentere for å legge fram en plan med konkrete krav og gradvise skritt israelere og palestinere måtte ta før en tostatsløsning kunne bli til virkelighet. Ideen om gjøre Bush og Powells visjon om en tostatsløsning mer konkret kom

²⁵² Quandt 2005, s. 399.

²⁵³ Woodward, Bob, 2003. *Bush at War*. Simon and Chuster, s. 347; Quandt 2005, s. 399.

²⁵⁴ I mars 2002 la Saudi-Arabia fram en helhetlig løsning på konflikten mellom Israel og deres arabiske motparter, som også inkluderte palestinerne. Israel ville bli anerkjent av hele den arabiske verden, mot at Israel trakk seg tilbake til 1967-grensen og løste flyktningsspørsmålet i samsvar med FNs resolusjoner.

²⁵⁵ Daalder og Lindsay 2003, s. 134; Mann 2004, s. 323.

²⁵⁶ Quandt 2005, s. 400.

fra den arabiske verden. Kong Abdullah av Jordan hadde sammen med sin utenriksminister Marwan Muasher, først presentert tanken om et “veikart” for president Bush i august 2002. I utgangspunktet mente Bush at hans tale 24. juni 2002 var et viktig nok insentiv for at palestinerne valgte et nytt lederskap, og dermed åpnet for en tostatsløsning. Kongen av Jordan argumenterte derimot med at palestinerne var skeptiske til om presidentens visjon noen gang kom til å bli virkelighet. Det var derfor viktig å legge fram konkrete skritt som viste palestinerne veien mot målet om en egen palestinsk stat. President Bush var positiv til det jordanske initiativet dersom det nye “veikartet” tok utgangspunkt i og var i samsvar med den talen han hadde holdt 24. juni 2002.²⁵⁷

Det var nok ikke tilfeldig at ideen om et “veikart for fred” kom fra det hashemittiske kongedømmet på østbredden av Jordanelven. I løpet av Israels mange år med okkupasjon av de palestinske områdene, hadde Jordan tatt imot mange palestinske flytninger. Det bodde omlag 1,7 millioner palestinere i landet. Styret i Amman var redd for at den forverrede situasjonen i de okkuperte områdene kunne få landets palestinske befolkning til å rette sin frustrasjon og sinne mot kongen selv. Det var derfor i kong Abdullahs interesse å roe ned situasjonen i de okkuperte områdene. Løsningen ble å få USA med på et mer konkret politisk initiativ som åpnet for en løsning på konflikten. Det ville kanskje også sikre den politiske stabiliteten i Jordan.²⁵⁸

I løpet av høsten 2002 hadde “Kvartetten” klart å få på plass et forslag til hvordan det nye “Veikartet” skulle se ut. I oktober var Sharon i Washington og fikk presentert utkastet av amerikanerne. Den israelske statsministeren var skeptisk til ideen om et “veikart” og ga uttrykk for flere reservasjoner. “Veikartet” skulle ikke la et skritt være avhengig av et annet, men la i stedet opp til at partene fulgte opp sine forpliktelser samtidig. Dette kunne begrense muligheten for at enten israelerne eller palestinerne halte ut prosessen, slik som under Oslo-prosessen. Den israelske statsministeren ønsket imidlertid å sørge for at Israel ikke måtte følge opp sine forpliktelser før palestinerne stanset sine angrep mot israelerne. Sharon ønsket dermed å gjøre Israels forpliktelser avhengige av at palestinerne først fulgte opp sine.²⁵⁹

Utfordringer mot ”Veikartet”

I oktober 2002 ble det regjeringskrise i Israel, etter at det israelske arbeiderpartiet forlot Sharons regjeringskoalisjon. Det ble derfor holdt nyvalg i januar 2003. Ariel Sharon vant en sikker seier og stablet på beina en ny og mer høyreorientert regjeringskoalisjon. Sharon hadde i forkant av det

²⁵⁷ Bregman 2005, ss. 232-233.

²⁵⁸ Bregman 2005, s. 230.

²⁵⁹ Bregman 2005, s. 234; Quandt 2005, s. 400.

israelske valget bedt president Bush utsette kunngjøringen av "Veikartet for fred". Sharon hevdet at dersom amerikanerne kunngjorde innholdet i "Veikartet", ville det være å gripe direkte inn i israelsk politikk. Innenfor Bush-administrasjonen var det diskusjoner for og imot å gå ut med innholdet i det endelige forslaget til "Veikartet" før det israelske valget.²⁶⁰ President Bush utsatte kunngjøringen av "Veikartet" etter at både den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Condoleezza Rice og visepresident Cheney aksepterte Sharons argumentasjon. I utgangspunktet hadde amerikanerne lovet blant annet Jordan at "Veikartet" skulle bli presentert av amerikanerne innen utgangen av 2002.²⁶¹

Det var også krefter i sving i Washington som prøvde å argumentere for at "Veikartet" ikke var i tråd med talen Bush holdt i juni 2002. Den neokonservative Elliot Abrams hadde fått tildelt en innflytelsesrik stilling på det nasjonale sikkerhetsrådet. Abrams var kjent for å være svært pro-israelsk og argumenterte for å utelukke resten av "Kvartetten" i arbeidet med "Veikartet" og la det bli et rent amerikansk initiativ. Den israelske avisen *Haaretz* skrev at å få Abrams på det nasjonale sikkerhetsrådet, var for den israelske regjeringen "a gift from heaven".²⁶² Med støtte fra den jødiske lobbyen AIPAC og et stort antall amerikanske senatorer, arbeidet Abrams og de neokonservative kreftene i Washington for å revurdere "Veikartet". President Bush sammenliknet derfor innholdet i talen han holdt i juni 2002 med innholdet i "Veikartet". Bush konkluderte likevel med at det var samsvar mellom det som stod i talen og det som stod i "Veikartet". Det ble derfor uaktuelt å revurdere innholdet i "Veikartet" en gang til.²⁶³

Palestinsk reformarbeid

7. mars 2003 ba Arafat Mahmoud Abbas med sitt *nomme de guerre* Abu Mazen, om å fylle den nyopprettede stillingen som palestinsk statsminister. USAs krav om politisk reform og et nytt lederskap på palestinsk side var dermed delvis blitt møtt. Det var ikke bare USA som hadde krevd at Arafat ga slipp på noe av sin makt. Arafat hadde også blitt presset av Egypt og vestlige giverland om å gi etter for kravet om politiske reformer. Arafat var like fullt palestinernes president og hadde fortsatt myndighet over mesteparten av de palestinske sikkerhetsstyrkene.²⁶⁴

Abbas inntok stillingen som palestinsk statsminister 19. mars 2003. Abbas trengte å vise at i motsetning til Arafat klarte han å levere når det gjaldt sikkerhetsspørsmål. Abbas var avhengig av at de palestinske sikkerhetsstyrkene arbeidet effektivt og koordinert mot palestinere som ønsket å angripe

²⁶⁰ Et foreløpig utkast til et "veikart" for fred ble offentliggjort av "Kvartetten" 17. september 2002; Bregman 2005, s. 243.

²⁶¹ Bregman 2005, s. 234.

²⁶² Guttman, Nathan "From Clemency to a Senior Post". *Haaretz*. 16. desember 2002.

²⁶³ Mearsheimer og Walt 2007, ss. 166-167; Bregman 2005, s. 244.

²⁶⁴ Kurtzer, D.C. og Lasensky S. B, 2008. *Negotiating Arab – Israeli Peace*, Washington: United States Institute of Peace, s. 112; Bregman 2005, ss. 248-249.

Israel. President Bush ba israelerne støtte opp under Abbas sitt nye styre.²⁶⁵ Sharon gikk etter dette ut i israelsk presse og sa at han var villig til å gi ”painful concessions [for peace]”.²⁶⁶ I april 2003 hadde tiden til slutt kommet for å kunngjøre innholdet i ”Veikartet for fred”. Presentasjonen av ”Veikartet” hadde til da også stadig blitt utsatt på grunn av at administrasjonen var svært opptatt med å forberede invasjonen av Irak.²⁶⁷

Et veikart for fred?

”Veikartet for fred” ble presentert av ”Kvartetten” 30. april 2003. Dette dokumentet la opp til en tostatsløsning, men på visse betingelser. De viktigste betingelsene for at tostatsløsningen kunne bli til virkelighet var for det første stans i palestinske voldshandlinger mot Israel. Den andre var at palestinerne måtte gjennomføre omfattende politiske reformer.

”Veikartet” var delt inn i tre faser. I den første fasen forpliktet israelere og palestinere seg til å inngå en våpenhvile. Palestinerne skulle gjennomføre et politisk reformarbeid, som inkluderte å avholde frie valg og lage en palestinsk grunnlov. Israel forpliktet seg til å trekke sine militære styrker tilbake til de stillingene de hadde før utbruddet av den andre intifadaen. ”Veikartet” la likevel opp til at en slik tilbaketrekking skulle være avhengig av at de palestinske sikkerhetstyrkene hindret angrep mot Israel.²⁶⁸ I denne fasen forpliktet dessuten Israel seg til å ”fryse” all bosettingsaktivitet i de okkuperte områdene. Denne fasen var i utgangspunktet tenkt å vare i omlag en måned, fra 30.april til ut mai 2003.²⁶⁹

Fase 2 skulle begynne etter at frie palestinske valg var blitt holdt, som ifølge ”Veikartet” skulle være i juni 2003. Etter valget skulle det i regi av ”Kvartetten” avholdes en internasjonal fredskonferanse. Denne konferansen skulle for det første ta sikte på å samle inn penger for å bygge opp igjen den palestinske økonomien. For det andre skulle den sette i gang en prosess mot opprettelsen av en palestinsk stat med midlertidige grenser. Fase 2 var avhengig av at partene kontinuerlig fulgte opp de forpliktelsene de hadde i fase 1. Fase 2 skulle ifølge ”Veikartet” være ferdig i desember 2003.²⁷⁰

²⁶⁵ Benn, Aluf: ”Will Bush Change His Spots?”, *Haaretz*, 10. april 2003.

²⁶⁶ Shavit, Ari: ”Sharon Eyes New Reality after the Fall of Saddam”, *Haaretz*, 13. august 2003.

²⁶⁷ Mearsheimer og Walt 2007, s. 212.

²⁶⁸ I *Veikartet for fred* står det på dette punktet: ”As comprehensive security performance moves forward, IDF withdraws progressively from areas occupied since September 28, 2000”. Hele teksten og ”Veikartet for fred” er tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁶⁹ *Veikartet for fred* (Fase 1.) Tilgjengelig blant annet på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁷⁰ *Veikartet for fred* (Fase 2.) Tilgjengelig blant annet på

Fase 3 hadde som mål å gjøre de palestinske reformene varige og sørge for at det palestinske sikkerhetsarbeidet var effektivt og vedvarende. Hovedpunktet var likevel at forhandlinger om en endelig fredsavtale kom i gang mellom Israel og palestinske myndigheter. En slik avtale skulle blant annet sikre de endelige grensene for den nye palestinske staten. Denne fasen startet i begynnelsen av 2004 med en ny internasjonal fredskonferanse i regi av "Kvartetten". En palestinsk stat og en fredsavtale mellom Israel og de palestinske myndighetene skulle ifølge "Veikartet" være på plass i løpet av 2005.²⁷¹

Statsminister Abbas hadde store vanskeligheter med å hindre palestinske angrep mot Israel. Arafat hadde beholdt mesteparten av kontrollen over de ulike palestinske sikkerhetstyrkene også etter opprettelsen av statsministerposten. Arafat var ikke villig til å gi opp kontrollen over noen betydelig del av disse styrkene til statsminister Abbas eller hans sikkerhetsminister Mohammed Dahlan. Det ble derfor vanskelig for statsminister Abbas å hindre nye palestinske angrep mot Israel, slik "Veikartet" krevde.²⁷²

Sharon var dessuten imot "Veikartet". Grunnen til det var at han var imot fredsforhandlingene denne planen la opp til. Sharon var ikke villig til å inngå et kompromiss med palestinerne. Sharon ønsket å beholde bosettingene og fortsette den israelske utbyggingen av Vestbredden. Målet til Sharon var derfor å undergrave "Veikartet" og ekskludere EU, FN og Russland fra fredsprosessen. Det var derfor uaktuelt for Sharon å stanse israelsk bosetting og trekke israelske styrker tilbake, slik "Veikartet" la opp til.²⁷³

25. mai 2003 aksepterte den israelske regjeringen til slutt "Veikartet", men da med hele 14. reservasjoner.²⁷⁴ I motsetning til Israel godtok statsminister Abbas "Veikartet" uten reservasjoner allerede rett etter at "Kvartetten" hadde offentliggjort det 30. april 2003. "Veikartet" ble ytterligere

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁷¹ *Veikartet for fred* (Fase 3.) Tilgjengelig blant annet på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁷² Bruni, Frank. "Arafat Picks Security Adviser He Had Shunned". *New York Times*. 26. august 2003; Bregman 2005, s. 250; *Veikartet for fred* (Fase 1.) Tilgjengelig blant annet på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁷³ Mearsheimer og Walt 2007, s. 213; *Veikartet for fred* (Fase 1.) Tilgjengelig blant annet på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁷⁴ De israelske reservasjonene er blant annet tilgjengelig på: www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/road1.html (6. mai 2009)

undergravd etter at president Bush gikk langt i å godta Israels 14. reservasjoner. President Bush gjorde det klart at disse reservasjonene ville bli tatt hensyn til ettersom "Veikartet" ble iverksatt.²⁷⁵

Sabotasje

I mai 2003 hadde Bush et møte med den nye palestinske finansministeren Salam Fayyad i Washington.²⁷⁶ Presidenten gjorde det da klart at USA ikke ville engasjere seg i gjennomføringen av "Veikartet" før volden stanset. Etter møtet i Washington innkalte statsminister Abbas ledelsen i Hamas til et møte. Det ble da oppnådd enighet om en midlertidig våpenhvile. Den skulle vare i tre måneder. Avtalen satte dermed til side det siste hinderet før Bush var villig til presentere "Veikartet". 3. juni 2003 ankom derfor den amerikanske presidenten byen Akaba i Jordan for å presentere "Veikartet". Den amerikanske presidenten sa under sitt besøk at han hadde tillit til statsminister Abbas. Bush sa også at han ville la en av sin nærmeste rådgivere, Condoleezza Rice, være hans personlige representant i de forestående forhandlingene. Den amerikanske diplomaten John Wolf skulle dessuten følge israelernes og palestinernes gjennomføring av "Veikartet".²⁷⁷

Bare noen dager etter at president Bush hadde presentert "Veikartet" brøt volden ut igjen. Israel hadde i lang tid gjennomført såkalte målrettede likvideringer av palestinske ledere. President Bush hadde tidligere kritisert Israel for dette. 10. juni 2003 mislyktes et israelsk forsøk på å likvidere nestlederen i Hamas, Abdel Aziz al-Rantissi. Bush gikk etter dette ut og kritiserte Israel. Israel ville imidlertid ikke stanse sine likvideringer av palestinske militante ledere. Å likvidere palestinske ledere var noe Israel hadde gjort i mange år. Forsøket på å likvidere al-Rantissi brøt likevel den skjøre våpenhvilen som tidligere hadde blitt forhandlet fram. Hevnen fra Hamas kom dagen etter da 15 israelere ble drept i et selvmordsangrep i Jerusalem. Etter dette selvmordsangrepet gjorde Bush det klart at han forstod Israels behov for gå hardt til verks mot Hamas.²⁷⁸

19. august 2003 ble 23 israelere drept i nok et selvmordsangrep i Jerusalem. Denne hendelsen markerte begynnelsen på slutten for forsøkene på å få til en ny våpenhvile. Det fikk også konsekvenser for "Veikartet" og styret til statsminister Abbas. 6. september 2003 leverte statsminister Abbas sin avskjedssøknad. Begrunnelsen han ga var mangelen på støtte fra Arafat, men først og fremst fra

²⁷⁵ Quandt 2005, s. 402.

²⁷⁶ Salam Fayyad er økonom utdannet i USA, hvor han også har arbeidet. Fayyad har også vært ansatt i Verdensbanken. Fayyad går for å være en pro-vestlig politiker.

²⁷⁷ Bregman 2005, ss. 250-251; Quandt 2005, s. 403.

²⁷⁸ Hultgren, John. "Fredsplan opp i flammer". *Aftenposten*. 12. juni 2003; Quandt 2005, s. 403.

Israel.²⁷⁹ Så lenge ikke Abbas kunne hindre palestinske angrep mot Israel, ville heller ikke Israel trekke sine styrker tilbake, stanse bosettingsaktiviteten eller frigi palestinske fanger.²⁸⁰

7. september 2003 utnevnte Arafat Ahmed Qurei med sitt *nomme de guerre* Abu Ala, til ny palestinsk statsminister. Sharon ville imidlertid ikke samarbeide med den nye palestinske regjeringen, som han hevdet var under for stor innflytelse fra Arafat. President Bush prøvde heller ikke å presse den israelske statsministeren til å samarbeide med Qurei. Det kan blant annet ses i sammenheng med at Bush på dette tidspunktet hadde større fokus på den økende volden i Irak og den forestående valgkampen hjemme i USA. Etter det gamle regimets fall våren 2003, ble Irak i økende grad preget av sekterisk vold. Dessuten utnyttet radikale islamistiske grupper den uoversiktlige situasjonen i Irak til skaffe seg et fotfeste i landet og angripe de amerikanske militære styrkene og det internasjonale nærværet.²⁸¹ Det gjorde ikke situasjonen bedre at den nye palestinske statsministeren etter hvert kom på kollisjonskurs med Arafat. Grunnen til det var at Qurei ønsket å overføre flere fullmakter til den palestinske statsministerposten.²⁸²

Ensidig tilbaketrekking

I januar 2004 hevdet den israelske forsvarsministeren Shaul Mofaz at Bush-administrasjonen var likegyldige til arbeidet med "Veikartet".²⁸³ Utenriksminister Powells nærmeste allierte i utenriksdepartementet Richard Armitage bekreftet at situasjonen var svært fastlåst. Det ble i den israelske avisen *Haaretz* hevdet at "Veikartet" ble lagt død under et møte i Washington 27. januar 2004, mellom Condoleezza Rice og Dov Weissglas. Weissglas var statsminister Sharons stabssjef. President Bush åpnet for at Sharon kunne gjennomføre sine planer om å ensidig sette i verk tiltak den israelske statsministeren mente var nødvendig overfor palestinerne. Likevel var det en betingelse fra Bush sin side at Israel ikke foretok seg noe som var i strid med "Veikartet".²⁸⁴

Den israelske statsministeren hadde lenge arbeidet med planer om å iverksette tiltak på Vestbredden og Gaza uten å forhandle eller gå i dialog om disse tiltakene med de palestinske

²⁷⁹ Bennet, James, "Arafat Nominates a Replacement For the Palestinian Prime Minister", *New York Times*. 8. september 2003; Quandt 2005, s. 404.

²⁸⁰ *Veikartet for fred* (Fase 1.): "As comprehensive security performance moves forward, IDF withdraws progressively from areas occupied since September 28, 2000". Tilgjengelig blant annet på: http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

²⁸¹ Stolberg, Sheryl G. "Bush Declines to Call Situation in Iraq Civil War", *New York Times*. 29. november 2006; "The Reach Of War; In Opening Remarks, President Urges Steadfastness in a Difficult Fight", *New York Times*. 26. oktober 2006.

²⁸² Bennet, James, "Arafat Nominates a Replacement For the Palestinian Prime Minister", *New York Times* 8. september 2003; Quandt 2005, s. 404.

²⁸³ Shalev Chemi, "Forward Interview with Israeli Defense Minister Shaul Mofaz", *Forward*, 23. januar 2004.

²⁸⁴ Benn, Aluf, "The Day the Road Map Died", *Haaretz*, 29. januar 2004.

myndighetene.²⁸⁵ I april ble 2004 ble innholdet i planen kjent. Et av hovedtrekkene i planen Sharon ønsket å erstatte "Veikartet" med, var byggingen av en mur rundt Vestbredden lik den som omringet Gaza. Denne muren skulle delvis gå langt innenfor 1967-grensen og absorberte dermed større palestinske områder. Et andre hovedelement i planen var en ensidig israelsk tilbaketrekking fra Gaza og fjerningen av alle de 7000 israelske bosettere der. Til slutt planla Sharon å bygge ut de største bosettingene på Vestbredden. Det betydde at israelske styrker i framtiden kom til å fortsette å okkupere store deler av området.²⁸⁶

Hovedgrunnen til at Sharon ønsket å gjennomføre planen om ensidig tilbaketrekking, var fordi han var bekymret for konsekvensene av å beholde full kontroll over Gaza og Vestbredden. Hvis den demografiske utviklingen fortsatte slik den hadde gjort fram til da, ville det snart være flere palestinere enn jøder i "Stor-Israel". Dette var en utvikling Sharon så på med bekymring og var drivkraften bak Israels plan for ensidige tilbaketrekking.²⁸⁷

14. april 2004 fikk Sharon full støtte for denne politikken av president Bush. I et brev til den israelske statsministeren gjorde Bush det også klart at Israel kunne beholde de største bosetningene på Vestbredden og dermed ikke trekke seg tilbake til 1967-grensen. Dessuten gjorde Bush det klart at det ikke var forventet at Israel måtte ta imot de palestinske flyktningene. Disse skulle i stedet bosettes i den fremtidige palestinske staten.²⁸⁸ I august 2004 gjorde Bush det dessuten klart at stansen i israelsk bosettingsaktivitet slik det var lagt opp til i "Veikartet", ikke måtte tolkes bokstavelig. Han understreket at det fra amerikansk side ville bli tolerert noe bosettingsaktivitet, spesielt i de områdene som i framtiden mest sannsynlig ville komme under israelsk kontroll.²⁸⁹ Dette utspillet var nok først og fremst et forsøk på å sikre en større andel av de jødiske stemmene fram mot det amerikanske presidentvalget som nærmet seg. Bush ønsket dessuten å mobilisere sine kjernevelgerne, nemlig de evangelisk-kristne. Mye takket være disse velgergruppene kunne Bush i november 2004 feire en ny valgseier.²⁹⁰

Samtidig som Bush feiret hjemme i USA, kom det nyheter om at Yassir Arafat var blitt alvorlig syk. 11. november 2004 døde Arafat i Paris. Det ble raskt klart at Mahmoud Abbas kom til å etterfulgte Arafat som leder av PLO. 9. januar 2005 ble Abbas også valgt til palestinernes nye president. I forbindelse med Arafats bortgang gjorde Bush det klart at amerikansk støtte til fredsprosessen, var

²⁸⁵ Quandt 2005, s. 405.

²⁸⁶ Ariel Sharons såkalte *Disengagement plan* er blant annet tilgjengelig på: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_eng.htm (6. mai 2009)

²⁸⁷ Mearsheimer og Walt 2007, s. 217.

²⁸⁸ Se hele president *Bushs brev til Sharon* på: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters_eng.htm (6. mai 2009)

²⁸⁹ Weisman, Steven, "U.S. Backs Growth in Some Israeli Settlements", *New York Times*, 21. august 2004.

²⁹⁰ Quandt 2005, s. 407.

avhengig av at palestinerne tydelig viste at de ønsket en demokratisk utvikling. Den som så langt hadde vært administrasjonens sterkeste talsmann for en fortsatt fredsprosess, kom imidlertid ikke til å bli med inn i den neste perioden. I november 2004 ble det klart at Colin Powell ikke kom til å fortsette som amerikansk utenriksminister. Umiddelbart etter presidentvalget tydet lite på at arbeidet med "Veikartet" kom til å bli tatt opp igjen med det første.²⁹¹

²⁹¹ Quandt 2005, s. 408.

Kapittel 6.

Bushs andre periode (2005 – 2009)

”The time for diplomacy is now”²⁹²

George W. Bush tok fatt på sin andre periode 20. januar 2005. USA hadde da også fått ny utenriksminister. Condoleezza Rice hadde i den foregående perioden vært nasjonal sikkerhetsrådgiver. I utgangspunktet tilhørte Rice de som argumenterte for at USA burde praktisere *realpolitikk*. Disse hevdet at utenrikspolitikk burde føres ut ifra hensyn til maktbalanse og nasjonale interesser. Rice delte ikke de neokonservatives ambisjoner om regimeendring og demokratisering i Midtøsten gjennom å bruke amerikansk militærmakt, slik tilfellet hadde vært i Irak i 2003.²⁹³

I Bushs første periode hadde Rice vært en av presidentens nærmeste utenrikspolitiske rådgiverne. Da Bush stod overfor en dyp splittelse innenfor administrasjonen mellom Powell på den ene siden og Rumsfeld og Cheney på den andre, var Rice den som hadde hjulpet presidenten med å ta avgjørelser.²⁹⁴ Da Rice tok over posten som utenriksminister i 2005, gjorde hun det klart at USA i større grad ville fokusere på diplomatiske løsninger: ”The time for diplomacy is now”. Mye av tiden brukte hun på å forbedre forholdet til Europa. Bushs alenegang i den første perioden hadde støtt fra seg mange av USAs gamle allierte.²⁹⁵ De signalene som kom fra Rice i begynnelsen av 2005 var i samsvar med en utvikling som hadde begynt i løpet av 2003. Bush begynte å innse at problemene i Irak og Afghanistan ikke kunne løses kun ved militærmakt. Diplomati var i større grad ”the name of the game” da Bush tok fatt på sin andre periode.²⁹⁶

En konsekvens av at Bush-administrasjonen i større grad enn før vurderte diplomatiske og multilaterale løsninger på utenrikspolitiske utfordringer, var at flere av de neokonservative som hadde hatt stor påvirkningskraft i Bushs første periode ikke ble med videre inn i den andre. Viseforsvarsminister Wolfowitz og andre neokonservative som Douglas Feith (Forsvarsdepartementet) og John Bolton (Utenriksdepartementet) hadde blitt erstattet med mer pragmatiske politikere.²⁹⁷ Bush-

²⁹² Condoleezza Rice i sin tale til Senatet i forbindelse med hennes innsettelse som amerikansk utenriksminister i januar 2005. Se utskrift av hele Rices tale på: <http://www.nytimes.com/2005/01/18/politics/18TEXT-RICE.html?pagewanted=print> (6. mai 2009)

²⁹³ Mann 2004, s. 315; Daalder og Lindsay 2003, s. 47.

²⁹⁴ Mann 2004, s. 315.

²⁹⁵ Gordon, Philip H, 2006. ”The End of the Bush Revolution”, i *Foreign Affairs*, juli-august, s. 81.

²⁹⁶ Daalder og Lindsay 2003, ss. 197-198.

²⁹⁷ John Bolton ble utnevnt til USAs ambassadør til FN. Dette er en viktig stilling, men gir få muligheter til å være med på utformingen av amerikansk utenrikspolitikk; Gordon 2006, s. 81.

administrasjonen så at Israels ensidige politikk overfor palestinerne ikke bidro til å løse konflikten. Mot slutten av 2006 kom administrasjonen til å ta opp igjen arbeidet med å prøve og bevege israelere og palestinere nærmere en politisk løsning. Dette arbeidet kom til å bli ledet av utenriksminister Condoleezza Rice.²⁹⁸

Framgang?

I februar 2005 møttes president Abbas og statsminister Sharon i Egypt. De to lederne erklærte at de ønsket å jobbe for å stanse Al Aqsa-intifadaen. Den hadde da vart i over fire år. Til stede på møtet i Sharm el Sheikh var også Egypts president Hosni Mubarak og kong Abdullah II av Jordan. Abbas, Sharon og Mubarak ga uttrykk for at de ville jobbe for å stabilisere situasjonen og arbeide videre i samsvar med ”Veikartet”. Israel var etter møtet også villig til å gradvis trekke seg tilbake fra de palestinske byene på Vestbredden, som i løpet av den andre intifadaen igjen hadde kommet under israelsk okkupasjon. I løpet av mars 2005 trakk israelske styrker seg i det minste ut av byene Jeriko og Tulkarem.²⁹⁹ Bush-administrasjonen sendte generalløytnant William Ward til regionen som USAs sikkerhetskoordinator. Hamas gjorde det imidlertid klart at den nye avtalen ikke omfattet dem, bare den palestinske selvstyremyndigheten.³⁰⁰

I mai 2005 ble det holdt et møte i Washington mellom president Abbas og president Bush. Etter møtet gjorde Bush det klart at 1967-grensen ville danne utgangspunktet for grensene til en framtidig palestinsk stat. Dersom den palestinske statens grenser skulle avvike fra 1967-grensen, måtte det skje ved at israelere og palestinere ble enige om en slik endring gjennom forhandlinger. Den amerikanske presidenten gjorde det også klart at Israel ikke burde handle i strid med ”Veikartet”. Bush understreket også at en palestinsk stat måtte ha forbindelse mellom Vestbredden og Gaza.³⁰¹

Uttalelsene i slutten av mai 2005 var ikke forenelige med brevet Bush hadde sendt Sharon i april 2004. I det brevet hadde Bush gitt uttrykk for at det var urealistisk å tro at resultatet av de endelige forhandlingene ville resultere i en israelsk tilbaketrekking til 1967-grensen. Presidenten hadde dessuten gjort det klart at han ikke forventet at Israel skulle ta imot palestinske flyktninger og la disse bosette seg i Israel.³⁰²

²⁹⁸ Mearsheimer og Walt 2007, s. 224.

²⁹⁹ “Israel returns Tulkarem to Palestinian control”, *CNN.com*, 21. mars 2005.

³⁰⁰ “Palestinian, Israeli leaders announce cease-fire”, *CNN.com*, 9. februar 2005.

³⁰¹ Brzezinski, Zbigniew og Quandt, William B., “From Bush, Mideast Words to Act On”, *Washington Post*, 17. juni 2005, s. A31.

³⁰² Se *President Bushs brev til Ariel Sharon* på: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters_eng.htm (6. mai 2009)

De tidligere uttalelsene fra Bush kom i et år hvor presidenten prøvde å bli gjenvalgt hjemme i USA. Brevet til Sharon kunne nok bli sett i sammenheng med at presidenten ønsket å styrke sin posisjon i forkant av presidentvalget. Brevet appellerte til Bushs kjernevelgere, de evangelisk kristne. Det appellerte også til mange jødiske velgere. Bush økte sin oppslutning blant disse velgergruppene betydelig fra 2000 til 2004.³⁰³

Det standpunktet Bush ga uttrykk for etter sitt møte med president Abbas i mai 2005, må blant annet ses i sammenheng med at Bush ikke lenger var avhengig av stemmene til de evangelisk-kristne og jødiske velgerne. Mange av Bushs kjernevelgere var motstandere av en forhandlingsløsning på konflikten og støttet Israels ensidige politikk overfor palestinerne.³⁰⁴ Dersom Bush håpet på et samarbeid med de arabiske landene for å få stabilisert situasjonen i Irak og stanse Irans atomprogram, måtte han føre en Midtøsten-politikk som i større grad tok sikte på en forhandlingsløsning, framfor å la Israel gå videre med sin unilaterale strategi overfor palestinerne.³⁰⁵

Israel tilbake til ”Veikartet”?

23. august 2005 fullførte Israel sine tilbaketrekkingsplaner på Gaza og områdene nord på Vestbredden. I en tale til FN gjorde Sharon det klart at Israels ensidige tilbaketrekking hadde åpnet nye muligheter for en fredsprosess som var i samsvar med ”Veikartet”: ”The State of Israel is committed to the Roadmap and to the implementation of the Sharm el-Sheikh understandings. And I hope that it will be possible, through them, to renew the political process.”³⁰⁶

Til tross for at Sharon etter tilbaketrekkingen fra Gaza bedyret sitt engasjement for ”Veikartet”, var Israel i full gang med å bygge en mur som ville omringe hele Vestbredden. Sharon kalte muren et ”sikkerhetsgjerde”. Byggingen av muren på Vestbredden var ikke i tråd med ”Veikartet”. Ifølge ”Veikartet” skulle verken israelere eller palestinere handle ensidig eller på en måte som kunne påvirke utfallet av de endelige forhandlingene.³⁰⁷ Byggingen av ”sikkerhetsgjerdet” rundt Vestbredden var likevel å etablere ”facts on the ground”, som begge sider etter hvert måtte forholde seg til. Muren ville når den stod ferdig markere en *de facto* grense mellom israelere og palestinere på Vestbredden. Den

³⁰³ I presidentvalget i 2000, var hele 40 % av de som stemte på Bush evangelisk kristne. Ved valget i 2004 hadde denne andelen økt til 50 %. I 2000 stemte 19 % av jødiske velgere på Bush. I 2004 hadde denne andelen økt til 25 %; Bjørgaas 2005, s. 21 og s. 26.

³⁰⁴ Bjørgaas 2005, s. 26.

³⁰⁵ Mearsheimer og Walt 2007, s. 221.

³⁰⁶ Sharons tale til FNs generalforsamling 15. september 2005 er blant annet tilgjengelig på:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Key+Speeches/PM+Sharon+addresses+the+UN+General+Assembly+15-Sep-2005.htm> (6. mai 2009)

³⁰⁷ Veikartet for fred. Tilgjengelig blant annet på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

ferdige muren ville annektere omlag 10–15 % av Vestbredden og det meste av Øst-Jerusalem. I tillegg til muren var det heller ingen ting som tydet på at israelsk bosettingsaktivitet ville stoppe opp.³⁰⁸

“Veikartet” var helt tydelig på at Israel i fase 1 skulle stanse sin bosettingsaktivitet: “Israel also freezes all settlement activity, consistent with the Mitchell report.”³⁰⁹ Sharon snakket varmt om “Veikartet”, men så langt var dette bare retorikk og ikke reel politikk.

President Bush så seg etter hvert nødt til å utarbeide en ny tidsplan for gjennomføringen av “Veikartet”. Dette dokumentet la i utgangspunktet opp til at en midlertidig palestinsk stat skulle være på plass i slutten av 2003. Denne måldatoen ble etter hvert fastslått til 2008.³¹⁰

I november 2005 meglet utenriksminister Rice i samarbeid med EU fram en avtale som skulle regulere flyten av varer og tjenester inn og ut av Gaza. 25. november ble grensen mellom Egypt og Gaza åpnet under overvåkning av EU. Avtalen med forkortelsen ”AMA” (*Agreement on Movement and Access*) brøt sammen etter bare noen uker. Dersom den israelske tilbaketrekkingen fra Gaza skulle gi en ny giv til fredsprosessen, var sammenbruddet av AMA kanskje enda et tegn på at utviklingen gikk i feil retning.³¹¹ I månedene som fulgte var det imidlertid en helt ny utvikling på palestinsk side som gjorde arbeidet med å gjennomføre ”Veikartet” uendelig mye vanskeligere.

Hamas’ valgseier

I mars 2005 hadde Hamas gjort det klart at de ønsket å delta i de kommende palestinske valgene. I desember samme år deltok Hamas i de palestinske lokalvalgene. Dette var første gang organisasjonen deltok i valgprosessen. Hamas gjorde det svært godt i lokalvalget, både på Gaza og Vestbredden. 25. januar 2006 vant Hamas også en sikker seier i det palestinske parlamentsvalget, og sikret seg 74 av totalt 132 seter i den palestinske lovgivende forsamlingen.³¹²

Hamas’ beslutning om å delta i de palestinske valgene må blant annet ses i sammenheng med svekkelsen av Fatah-partiet etter Arafats død i november 2004. Fatah hadde ikke lenger en sterk samlende figur med bred støtte blant palestinere flest, slik Arafat hadde vært. Hans etterfølger, Mahmoud Abbas, stod vesentlig svakere som den nye lederen av PLO og president for de palestinske

³⁰⁸ Quandt, William B, 2006. “William B. Quandt on the peace process in the Middle East”, *Dædalus*, våren, s. 134.

³⁰⁹ *Veikartet for fred* (Fase 1) tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

³¹⁰ Quandt 2006, s. 135.

³¹¹ *Agreement on Movement and Access (AMA)*. Avtalen er blant annet tilgjengelig på: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm> (6. mai 2009)

³¹² Wilson, Scott, “Hamis Sweeps Palestinian Elections, Complicating Peace Efforts in Mideast”, *Washington Post*. 27. januar 2006, s. A01.

selvstyremyndighetene. Hamas' posisjon som en viktig og effektiv leverandør av velferdstjenester til mange palestinere på Gaza, styrket Hamas' sjanser til å vinne valgene. Den palestinske selvstyremyndigheten under ledelse av Fatah, hadde derimot liten tillit blant mange palestinere. Mange palestinere var lei Fatahs brutte løfter, vanstyre og utbredte korrupsjon. Hamas styrket sin posisjon ytterligere ved at de hevdet Israels tilbaketrekking fra Gaza i august 2005 var et resultat av Hamas' væpnede motstand mot Israel gjennom mange år. Hamas ville gjennom å delta i valgene prøve å få styringsmyndighet over i alle fall deler av Gaza. På grunn av sin egen svake stilling kunne ikke president Abbas hindre Hamas fra å delta i valgene. Sterke krefter innenfor Fatah hadde nemlig arbeidet for å hindre nettopp det. De fryktet det kunne få katastrofale følger for Fatah. Abbas håpet Hamas' deltagelse i den demokratiske politiske prosessen enten ville endre eller marginalisere den stadig mer populære organisasjonen.³¹³

Det palestinske parlamentsvalget hadde blitt overvåket av EU og flere andre internasjonale aktører som alle konkluderte med at valget hadde blitt gjennomført på en eksemplarisk måte. Valgresultatet kom imidlertid som en stor overraskelse på alle. Hamas' valgseier var overveldende. USA og resten av "Kvartetten" gjorde det klart hvilke grunnleggende forventninger de hadde til en ny palestinsk regjering: "It is the view of the Quartet that all members of a future Palestinian government must be committed to nonviolence, recognition of Israel, and acceptance of previous agreements and obligations, including the Roadmap."³¹⁴ Dersom den nye palestinske regjeringen ikke fulgte opp disse tre kravene, ville "Kvartetten" straffe palestinerne økonomisk ved å stanse overføring av midler og nødhjelp. I "Kvartettens" kunngjøring 30. januar 2006 sto det: "Future assistance to any new government would be reviewed by donors against that government's commitment to the principles of nonviolence, recognition of Israel, and acceptance of previous agreements and obligations, including the Roadmap."³¹⁵

I midten av februar 2006 ba den amerikanske kongressen president Bush om å stanse alle midler og nødhjelp planlagt sendt til den palestinske selvstyremyndigheten, med mindre Hamas anerkjente Israel. Utenriksminister Rice hadde i januar 2006 gjort det helt klart at USA ikke ville støtte opp under en Hamas-styrt regjering. Det ironiske med det palestinske valgresultatet var at Hamas sikret seg statsministerposten. Det var nettopp denne stillingen USA under Bush-administrasjonen hadde

³¹³ Waage, Hilde Henriksen, 2009. "Fredspolitik i Midtøsten", i Lange, Pharo og Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitik: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Oslo: Forum for samtidshistorie, Universitetet i Oslo, s. 188; Herzog, Michael, "Can Hamas Be Tamed?", *Foreign Affairs*, mars-april 2006, s. 86.

³¹⁴ "Kvartettens" betingelser, som uttykt 30. januar 2006 tilgjengelig på:

ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf (6. mai 2009)

³¹⁵ Waage 2009, s. 199; "Kvartettens" betingelser, som uttykt 30. januar 2006 tilgjengelig på: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf (6. mai 2009)

presset igjennom for å svekke Arafat, da han satt som palestinerne president. Det presidentembetet amerikanerne tidligere hadde svekket var imidlertid under president Mahmoud Abbas' kontroll. Abbas hadde lenge vært støttet av USA og Vesten fordi han tilhørte det moderate, ikke-voldelige segmentet på palestinsk side, som anerkjente Israel. Statsministerposten hadde amerikanerne tidligere prøvd å styrke, da denne posten tidligere ble holdt av nettopp Abbas. Amerikanerne hadde tidligere blant annet presset på for å legge sikkerhetsstyrkene inn under statsministerens ansvarsområde, en post som fra og med 29. mars 2006 ble holdt av Ismail Haniyeh fra Hamas. USA hadde i løpet av 2005 støttet den palestinske selvstyremyndigheten med \$403 millioner. Da var det imidlertid Fatah som satt med makten. USA, EU og Israel anså derimot Hamas for å være en terrororganisasjon, så lenge organisasjonen ikke anerkjente Israel, ikke avstod fra voldsbruk og ikke respekterte tidligere inngåtte avtaler mellom Israel og PLO.³¹⁶

Israels nye statsminister, Ehud Olmert, gjorde det etter Hamas' valgseier klart at Israel ikke ville forhandle med en Hamas-styrt regjering: "Israel will not conduct any negotiation with a Palestinian government, if it includes any (members of) an armed terror organisation that calls for Israel's destruction."³¹⁷ Olmert tok over som israelsk statsminister 4. januar 2006, etter at Ariel Sharon ble innlagt på sykehus etter å ha blitt rammet av slag.³¹⁸

Olmert var en veteran i israelsk politikk. I årene før han ble Sharons visestatsminister i 2003 og finansminister i 2005, hadde han tjenestegjort som borgermester i Jerusalem. Olmert hadde siden 2003 vært en av Sharons nærmeste politiske støttespillere og støttet Sharons plan om tilbaketrekking fra Gaza. Innenfor Sharons eget parti Likud hadde det vært stor motstand mot planene om tilbaketrekking fra Gaza og deler av Vestbredden. Blant annet forlot Benjamin Netanyahu finansministerposten i august 2005 på grunn av Sharons tilbaketrekkingsplaner.³¹⁹ Da Sharon mot slutten av 2005 opprettet det nye sentrumpartiet Kadima, var Olmert en de første som forlot Likud til fordel for det nyopprettede partiet.³²⁰

Etter også å ha vunnet det israelske parlamentsvalget i april 2006, ble det Olmerts oppgave å orientere Israel i det nye politiske landskapet. Tidligere amerikansk president og vinner av Nobels Fredspris i 2002, Jimmy Carter, forteller i sin bok *Palestine: Peace Not Apartheid* om samtalene han hadde med Olmert etter at han ble leder for Kadima i januar 2006. I disse samtalene gjorde Olmert det klart at han ikke ønsket å inngå fredsforhandlinger med president Abbas før *alle* militante palestinske organisasjoner var avvæpnet og *alle* angrep mot Israel opphørte. Carter skriver videre: "I [Jimmy

³¹⁶ Sullivan, Kevin, "Rice Rules Out Aiding Hamas-Led Government", *Washington Post*, 30. januar 2006, s. A10.

³¹⁷ "Hamas sweeps to election victory", *BBC.co.uk*, 26. januar 2006.

³¹⁸ "Sharon fights for life after stroke: Power transferred to Israel's deputy prime minister", *CNN.com*, 5. januar 2006.

³¹⁹ Urquhart, Conal, "Netanyahu quits over withdrawal from Gaza", *The Guardian*, 8. august 2005.

³²⁰ Benjamin Netanyahu overtok som leder av Likud, etter at Sharon sammen med den mer moderate fløyen i partiet gikk sammen med flere utbrytere fra det israelske arbeiderpartiet og dannet Kadima i november 2005.

Carter] asked if a genuine good-faith effort to control violence would be sufficient, pointing out that *total* peace was a hopeless prospect in any society. He [Olmert] shook his head, with a smile.”³²¹

Olmert var som sin forgjenger Sharon, ikke interessert i en fredsavtale med palestinerne. Det ville bety at Israel måtte gi opp kontrollen over nesten hele Vestbredden, som sammen med Gaza ville utgjøre den nye palestinske staten. Olmert ville beholde store deler av Vestbredden under israelsk kontroll. Olmerts regjering fortsatte derfor bosettingsaktiviteten på Vestbredden.³²² Olmert hadde også gjort det klart at Israel ikke kom til å ta imot palestinske flyktninger. Disse flyktningene var ikke Israels ansvar, hevdet Olmert.³²³

Hamas isolert

Etter at Hamas 29. mars 2006 dannet en ny palestinsk regjering, bestemte president Bush å holde tilbake \$45 av de \$50 millionene han tidligere hadde lovet den palestinske selvstyremyndigheten. Det var ikke bare USA som holdt tilbake overføringene av midler til palestinerne. EU, Russland og flere andre land gjorde det samme. I slutten av april 2006 trakk dessuten ”Kvartetten” tilbake sin spesialutsending til regionen. James Wolfensohn hadde vært ”Kvartettens” spesialutsending til Midtøsten siden april 2005 i forbindelse med Israels tilbaketrekking fra Gaza. ”Kvartetten” brøt dessuten all kontakt med Hamas-regjeringen og stanset absolutt alle subsidier til de palestinske myndighetene. Israel stanset alle regelmessige utbetalinger til de palestinske selvstyremyndighetene, omlag \$50-60 millioner per måned, fra skatter og avgifter samlet inn av Israel. Sommeren 2006 gjennomførte dessuten Israel en massiv bombing av Gazas infrastruktur. De økonomiske sanksjonene i tillegg til det israelske bombardementet fikk alvorlige konsekvenser for levevilkårene i de palestinske områdene. Nøden blant palestinerne førte også til en sterk polarisering innenfor det palestinske samfunnet mellom de som støttet Fatah og de som støttet Hamas.³²⁴

I september 2006 førte denne polariseringen til væpnede kamper mellom Hamas og Fatah på Vestbredden. En midlertidig våpenhvile ble nådd 20. oktober, etter omlag en måned med kamper og uten at verken Hamas eller Fatah kunne erklære seier over den andre.³²⁵ I februar 2007 klarte Saudi-Arabia å megle fram en avtale mellom de to partiene. Saudi-Arabia hadde interesse av å vise lederskap i den arabiske verden, ettersom regimet i Riyadh følte seg truet av Irans økende innflytelse i Midtøsten. Å mekle mellom Fatah og Hamas var en god anledning for Saudi-Arabia for styrke sin egen posisjon i

³²¹ Carter, Jimmy, 2006. *Palestine: Peace Not Apartheid*, Waterville, Maine USA: Thorndike Press, ss. 230-231.

³²² Mearsheimer og Walt 2007, ss. 222-223; Levy, Gideon, “Israel Doesn’t Want Peace”, *Haaretz*, 8. april 2007.

³²³ Erlanger, Steven, “Olmert Rejects Right of Return for Palestinians”, *New York Times*, 31. mars 2007.

³²⁴ Kurtzer og Lasensky 2008, s. 119; Waage 2009, s. 189, s. 201.

³²⁵ “Palestinian Rivals: Fatah and Hamas”, *BBC.co.uk*. 17. juni 2007.

regionen. Den såkalte Mekka-avtalen la grunnlaget for et regjeringssamarbeid mellom Fatah og Hamas. Hamas ble tildelt åtte ministerposter, og Fatah fikk seks. USA og resten av "Kvartetten" gjentok sine ufravikelige betingelser for å heve den økonomiske boikotten av de palestinske myndighetene. Men Hamas anerkjente ennå ikke Israel, noe organisasjonen hevdet den heller ikke ville gjøre. Den økonomiske boikotten av de palestinske selvstyremyndighetene ble derfor opprettholdt.³²⁶

USA gjorde ingen forsøk på å løse den stadig mer spente situasjonen i de palestinske områdene. I slutten av mars 2007 leverte USA våpen og trening for Fatahs sikkerhetsstyrker verdt \$59 millioner. I mai gjorde administrasjonen det klart at giverland kunne overføre økonomiske midler til finansminister Salam Fayyad, gjennom en bankkonto eid av PLO. Finansministerposten var som en del av avtalen fra februar, kommet under Fatahs kontroll. I løpet av en måned hadde hele \$160 millioner kommet inn på denne kontoen. Bush-administrasjonen forsøkte med dette å støtte opp under Fatah og president Abbas, men ikke Hamas. Dette undergravde forsøkene på å forene Hamas' og Fatahs sikkerhetsstyrker i en styrke, og dermed prøve å hindre flere væpnede kamper mellom de to partiene. USA prøvde med dette å støtte opp under sin og Vestens yndling på palestinsk side, Mahmoud Abbas. USA, "Kvartetten" og store deler av verdenssamfunnet støttet opp om Israels politikk, som tok mål av seg å undergrave og svekke Hamas i størst mulig grad og med alle mulige midler.³²⁷

Palestinsk splittelse

Resultatet av denne politikken var nye harde kamper mellom Fatah og Hamas på Gazastripen sommeren 2007. I juni 2007 brøt den palestinske samarbeidsregjeringen sammen. Fatah ble drevet ut fra Gaza, hvor Hamas tok full kontroll. Splittelsen på palestinsk side var dermed et faktum. President Abbas erklærte unntakstilstand og oppløste samlingsregjeringen. Den amerikanske utenriksministeren Condoleezza Rice var raskt ute og støttet oppløsningen av den palestinske regjeringen: "We [The United States] fully support him [president Abbas] in his decisions to try to end this crisis for the Palestinian people and to give them an opportunity to return to peace and a better future".³²⁸ Etter Hamas' seier over Fatah på Gaza, sørget Israel for å fullstendig isolere Gazastripen fra omverdenen. Bare noe nødhjelp slapp igjennom den nye israelske blokaden. Den israelske blokaden av Gaza ble gjort lettere ved at Egypt også stengte sin grense inn til Gaza ved Rafah. Hamas' kontroll over Gaza var en uønsket utvikling sett ut ifra et egyptisk perspektiv. Egypts president Hosni Mubarak fryktet at

³²⁶ Wilson, Scott, "Palestinians Reach Deal on a Government", *Washington Post*, 9. februar 2007, s. A11; Waage 2009, s. 190.

³²⁷ Waage 2009, ss. 204-205.

³²⁸ "Abbas sacks Hamas-led government", *BBC.co.uk*, 15. juni 2007.

islamske bevegelser i Egypt skulle øke sin popularitet som følge av Hamas maktovertagelse på Gaza. Mubarak hadde tidligere blant annet revidert valglovene og arrestert hundrevis av opposisjonelle i et forsøk på å nøytralisere den egyptiske islamske bevegelsen, Det muslimske brorskap. Gazas befolkning var dermed fullstendig isolert.³²⁹

USA støttet helhjertet opp om den nye den nye Fatah-regjeringen i Ramallah, som ble opprettet etter at partiet ble kastet ut fra Gazastripen. Denne regjeringen skulle styre på ubestemt tid under ledelse av den nyutnevnte statsministeren Salam Fayyad.³³⁰ Denne regjeringen var ikke demokratisk valgt eller godkjent av det palestinske parlamentet. Statsminister Fayyad var imidlertid USAs og Vestens yndling framfor noen. Den pro-vestlige Fayyad var økonom utdannet i USA og hadde tidligere blant annet jobbet i Verdensbanken. Israels statsminister Ehud Olmert signaliserte Israels støtte til den nye Fatah-styrte regjeringen ved å løslate 250 palestinske fanger.³³¹

Annapolis

Den palestinske splittelsen fant sted samtidig som Bush-administrasjonen staket ut en ny kurs for amerikansk Midtøsten-politikk. I november 2006 vant Demokratene flertallet i den amerikanske kongressen. Det hadde på dette tidspunktet blitt et innenrikspolitisk krav at USA måtte trekke sine styrker ut av Irak, hvor amerikanske soldater stadig ble angrepet og situasjonen var alt annet enn stabil. Etter det gamle regimets fall våren 2003, ble Irak i økende grad preget av sektersk vold. Dessuten utnyttet radikale islamistiske grupper den uoversiktlige situasjonen i Irak til skaffe seg et fotfeste i landet og angripe de amerikanske militære styrkene og det internasjonale nærværet.³³²

Bush begynte å innse at problemene i Irak og Afghanistan ikke kunne løses kun ved militærmakt. Bush-administrasjonen var løpet av den andre perioden i større grad enn før åpen for å vurdere diplomatiske og multilaterale løsninger på utenrikspolitiske utfordringer. De neokonservatives alenegang og ensidige fokus på militære løsninger hadde gitt USA betydelige utenrikspolitiske problemer. George W. Bushs Midtøsten-politikk hadde feilet. De neokonservative haukene hadde derfor mistet den sterke innflytelsen de hadde hatt i Bushs første periode. Utenriksminister Rice hadde imidlertid hele tiden stått for en mer forhandlingsvillig kurs og vektlagt diplomatiets dyder. For å prøve å stabilisere situasjonen i Irak prøvde derfor Bush-administrasjonen blant annet å samarbeide med de arabiske statene. Et slikt samarbeid ville også være nyttig i USAs forsøk på å stanse Irans

³²⁹ "Naboer i Egypt frykter Hamas-styret", *Aftenposten*, 19. juni 2007.

³³⁰ "Abbas to form new caretaker government", *The Independent*, 14. juli 2007.

³³¹ "U.S. launches Middle East peace moves", *Reuters*, 16. juli 2007.

³³² Stolberg, Sheryl G. "Bush Declines to Call Situation in Iraq Civil War" *New York Times*, 29. november 2006; "The Reach Of War; In Opening Remarks, President Urges Steadfastness in a Difficult Fight". *New York Times*, 26. oktober 2006.

atomprogram. Støtten fra de arabiske statene var imidlertid denne gangen som tidligere, avhengig av at USA gjorde noe med situasjonen mellom israelere og palestinere.³³³ I det meningsmålingene viste en rekordlav oppslutning rundt president Bush, vurderte derfor utenriksminister Rice hva som kunne gjøres for å få i gang igjen fredsprosessen mellom Israel og palestinerne, som lenge hadde ligget med brukket rygg og som mange regnet for å være død. Den nye kursen i amerikansk Midtøsten-politikk kom blant annet til uttrykk ved at president Bush sommeren 2007, innkalte til en konferanse i Annapolis USA.³³⁴ Det uttalte målet med toppmøtet var å komme videre i arbeidet med å etablere en palestinsk stat.³³⁵

I november 2007 kom det annonserte toppmøtet i gang under ledelse av utenriksminister Condoleezza Rice. Dette var det første større diplomatiske initiativet Bush-administrasjonen tok siden president Bush la fram “Veikartet for fred” i juni 2003. Til stede på toppmøtet var Israel, Fatah under ledelse av president Abbas, i tillegg til de arabiske statene inkludert Saudi-Arabia og Syria. Hamas var ikke invitert. I løpet av konferansen hadde statsminister Ehud Olmert og president Mahmoud Abbas sagt at de etter toppmøtet var villige til å starte opp nye forhandlinger. Disse forhandlingene skulle ta sikte på å nå en endelig fredsavtale innen utgangen av 2008. Disse forhandlingene skulle derfor ta for seg alle uløste spørsmål, inkludert Jerusalem. President Abbas og statsminister Olmert skulle møtes annenhver uke til forhandlinger. Israelere og palestinere skulle også umiddelbart gjennomføre sine forpliktelser i henhold til “Veikartet for fred”. Bush nevnte i sin sluttale spesielt palestinerne ansvar for å bekjempe terrorisme og Israels forpliktelse til å fjerne ulovlige bosettinger og stanse bosettingsaktiviteten.³³⁶

På vei mot en tostatsløsning?

I januar 2008 under sitt besøk i Israel, beskrev Bush israelske bosettingsaktivitet som ”an impediment to peace”. Presidentens besøk i regionen tok blant annet sikte på å få fortgang i de bilaterale forhandlingene mellom partene.³³⁷ Bush gjentok også sitt budskap fra mai 2005 hvor presidenten gjorde det klart at endringer i 1967-grensen måtte skje på bakgrunn av enighet mellom israelere og palestinere. Bush la likevel vekt på at slike endringer var nødvendige på grunn av “current realities”, altså de israelske bosettingene på Vestbredden. Når det gjaldt flyktningsspørsmålet, reflekterte Bushs uttalelser den israelske posisjonen. Bush la vekt på at dette spørsmålet ville bli løst først og fremst ved

³³³ Mearsheimer og Walt 2007, s. 221.

³³⁴ Daalder og Lindsay 2003, ss. 197-198; Waage 2009, s. 206.

³³⁵ Kurtzer og Lasensky 2008, s. 122.

³³⁶ “Text of Bush’s Remarks at Annapolis Conference”, *New York Times*, 27. november 2007.

³³⁷ “Bush criticises settlements on Israel visit”, *The Guardian*, 9. januar 2008.

økonomisk kompensasjon. Palestinerne hadde gjennom alle tidligere forhandlinger hevdet de palestinske flyktningenes rett til å vende tilbake til det som i dag er staten Israel. Det var imidlertid ikke lenger et like sentralt palestinsk krav.³³⁸

Det nye amerikanske diplomatiske initiativet tok sikte på en tostatsløsning i løpet av 2008. Initiativet tok imidlertid ikke inn over seg konsekvensene av den totale splittelsen på palestinsk side. Hamas hadde fortsatt full kontroll over Gaza, og motsatte seg forhandlingene mellom president Abbas og statsminister Olmert. For Hamas representerte forhandlingene mellom Israel og Fatah en trussel. Hamas fryktet at det ville bli vanskelig å opprettholde og sikre seg bredere støtte i den palestinske befolkningen dersom Israel og Fatah nærmet seg en fredsavtale. Det ville øke presset på Hamas som allerede var presset av den israelske blokaden, som førte til stadig dårligere levevilkår på Gaza.³³⁹

Israel på sin side ønsket ikke en forsoning mellom Hamas og Fatah. Den israelske statsministeren Ehud Olmert hadde interesse av å opprettholde den geografiske og politiske splittelsen på palestinsk side. Grunnen til det var at Olmert utelukket en fredsavtale med palestinerne så lenge Hamas' hadde kontrollen på Gaza. Olmert krevde at Abbas måtte gjenvinne kontrollen der før det ble aktuelt for Israel å inngå en endelig fredsavtale. Olmert var ikke interessert i en fredsavtale, da det ville bety at Israel måtte gi opp kontrollen over Vestbredden. Olmert ønsket å beholde det meste av Vestbredden under israelsk kontroll.³⁴⁰ Den fortsatte israelske bosettingsaktiviteten der var et tydelig tegn på at Israel ikke hadde noen planer om å nå en fredsavtale i den nærmeste framtiden. Olmert ønsket ikke en forsoning mellom Hamas og Fatah av en annen grunn også. Israel håpet nemlig at Fatahs sikkerhetsstyrker kunne klare det Israel ikke hadde klart, nemlig å nedkjempe og avvæpne Hamas.³⁴¹

President Abbas og hans Fatah-parti på sin side ønsket ikke en overenskomst mellom Israel og Hamas. Det kunne styrke Hamas på Fatahs bekostning. Hamas og Israel kunne for eksempel inngå en våpenhvile. Israel kunne løsne grepet på Gaza. Israel og Hamas kunne også bli enige om en fangeutveksling. En avtale med Israel ville styrke Hamas' legitimitet og vise at organisasjonen kunne få ting gjort. Det ville dessuten styrke Hamas' egen påstand om at organisasjonen ikke kunne beseires, verken militært eller gjennom økonomiske sanksjoner og isolasjon. En avtale med Israel ville derfor

³³⁸ Se hele Bushs tale i forbindelse med presidentens besøk i Israel i januar 2008 på: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/01/20080110-3.html> (6. mai 2009)

³³⁹ Agha, Hussein og Malley, Robert "Three-way checkmate", *The Guardian*, 18. januar 2008.

³⁴⁰ Mearsheimer og Walt 2007, ss. 222-223; Levy, Gideon, "Israel Doesn't Want Peace", *Haaretz*, 8. april 2007.

³⁴¹ "Israeli, Palestinian leaders meet after long lull", *MSNBC*, 7. april 2008.

styrke Hamas' grep på Gaza, gjenopprette lov og orden og demonstrere at organisasjonen har styringsevne.³⁴²

Utsiktene for å nå en fredsavtale innen utgangen av 2008 var svært dårlige. I februar 2008 hadde forhandlingene mellom Israel og Fatah stoppet opp. Grunnen til det var at Israel ikke ønsket å inkludere Jerusalem i samtaler, noe som var et krav fra Abbas sin side. Utenriksminister Rices' besøk resulterte kun i at Olmert og Abbas lovet å fortsette å kommunisere med hverandre. I mars stanset president Abbas samtaler med Israel på ubestemt tid. Årsaken var Israels militære angrep på Gaza, som hadde tatt livet av over 100 palestinske sivile. Hamas hadde svart på den israelske isolasjonen ved å skyte raketter inn i Israel. I tillegg til å fortsette blokaden hadde Israel derfor også begynt omfattende angrep mot Hamas. Etter at krigføringen mellom Hamas og Israel hadde stanset alle videre forhandlinger mellom Israel og Fatah, ba Bush israelerne å begrense omfanget av sine militære angrep: "We're encouraging Israel to exercise caution to avoid the loss of innocent life."³⁴³

Da Rice ankom Israel i begynnelsen av mars 2008, gjentok president Abbas sitt krav om at en våpenhvile mellom Hamas og Israel måtte på plass før samtaler kunne komme i gang igjen. Den palestinske presidenten utelukket ikke videre samtaler, men ville ikke si når forhandlingene med Israel ville starte opp igjen.³⁴⁴ Det gikk over to måneder før president Abbas og statsminister Olmert til slutt møttes igjen i april. De to lederne lovet å føre jevnlig forhandlinger annenhver uke, og gjentok at de ville prøve å nå en avtale i løpet av året. Dette var likevel kun et spill for galleriet ettersom Olmert ikke ønsket å nå en slik avtale. Samtaler fikk også en problematisk start, da den israelske statsministeren igjen gjorde det klart at Israel ikke hadde noen planer om å stanse bosettingsaktiviteten.³⁴⁵

I september 2008 holdt president Bush et møte med Abbas. Den amerikanske presidenten lovet å hjelpe israelere og palestinere med å nå en endelig avtale innen hans periode som president utløp i januar 2009. Det ble imidlertid nye brudd i forhandlingene ettersom statsminister Olmert gikk av på grunn av anklager om korrupsjon. Da utenriksminister Tzipi Livni midlertidig tok over som israelsk statsminister, lovet hun å fortsette forhandlingene med palestinerne. I september hadde det ennå ikke vært noe gjennombrudd. Det var da ennå ikke enighet rundt grensespørsmålet, flyktningsspørsmålet og Jerusalem.³⁴⁶ En fredsavtale ville sannsynligvis ikke bli nådd med det første. Fatah og president Abbas hadde dermed ikke mye å tape på å en eventuell forsoning med Hamas. Dette var kanskje grunnen til at

³⁴² Agha, Hussein og Malley, Robert "Three-way checkmate", *The Guardian*, 18. januar 2008.

³⁴³ al-Mughrabi, Nidal, "Abbas suspends talks but Israel presses on in Gaza", *Reuters*, 2. mars 2008.

³⁴⁴ Cooper, Helene, "Abbas Rebuffs Call by Rice to Return to Talks", *New York Times*, 5. mars 2008.

³⁴⁵ "Israeli, Palestinian leaders meet after long lull", *MSNBC*, 7. april 2008.

³⁴⁶ Mozgovaya, Natasha, "Abbas, in Washington, thanks Bush for supporting peace", *Haaretz*, 25. september 2008.

Hamas og Fatah i begynnelsen av november holdt nye samtaler. Disse samtalene tok sikte på et nytt regjeringssamarbeid.³⁴⁷

I desember 2008 gikk den seks måneder lange våpenhvileavtalen mellom Hamas og Israel ut. Våpenhvilen hadde imidlertid ikke blitt overholdt. I november hadde Israel blant annet drept seks medlemmer av Hamas. Krigføringen mellom Israel og Hamas tok seg kraftig opp igjen utover i desember. Israel startet massive luftangrep mot Gaza, mens Hamas skjøt raketter inn over det sørlige Israel. I januar 2009 trappet Israel opp sine angrep da israelske stridsvogner rykket inn i Gaza. Etter flere uker med krig, ble en våpenhvile mellom Israel og Hamas inngått 18. januar 2009. USA hadde da ikke gjort noen forsøk på å stanse krigen på Gaza.

20. januar 2009 var George W. Bushs periode som president over. Han tok da farvel med fredsprosessen som han hadde funnet den åtte år tidligere, med brukket rygg og uten tegn til snarlig bedring.

³⁴⁷ McCarthy, Rory, "Fatah and Hamas in unity government talks", *The Guardian*, 7. november 2008.

Kapittel 7.

Avslutning

Det var først og fremst internasjonale begivenheter som gjorde det mulig å avholde den internasjonale fredskonferansen i Madrid i oktober 1991. Golfkrigen hadde skapt nye allianser. Den hadde knyttet USA nærmere Egypt, Saudi-Arabia og Syria på grunn av disse landenes støtte til den amerikanskledete militæroperasjonen mot Irak. Yassir Arafats støtte til Saddam Hussein isolerte PLO etter at krigen var over. Saddams nederlag var også PLOs nederlag.

Slutten på Den kalde krigen var et annet utviklingstrekk som sammen med Golfkrigen ga nye muligheter for amerikansk fredsdiplomati i regionen. Sovjetunionen hadde fordømt Iraks invasjon av Kuwait og dermed overlatt en av sine allierte i Midtøsten til seg selv. Under Den kalde krigen hadde Sovjetunionen stilt seg på samme side som den arabiske verden, nemlig mot Israel og dermed mot USA. De to supermaktenes rivalisering var nå borte. Syria og andre arabiske stater som ennå ikke hadde inngått en fredsavtale med Israel, innså at diplomati var den mest realistiske løsningen på konflikten. Oppløsningen av Sovjetunionen hadde endret det strategiske og militære styrkeforholdet mellom Israel og de arabiske statene dramatisk. Diplomati var derfor et strategisk valg for blant andre Syrias leder Hafez al Asad.

Alt dette gjorde det på en helt annen måte enn før mulig for president George H. W. Bush og utenriksminister James Baker å få Israel og deres arabiske motstandere til forhandlingsbordet. Fredskonferansen i Madrid i oktober 1991 satte i gang en fredsprosess mellom arabere og israelere basert på FN-resolusjonene 242 og 338 og prinsippet om “land for fred”. Prosessen tok sikte på å løse konflikten mellom Israel og deres arabiske naboer og legge grunnlaget for regionalt samarbeid.

Den høyreorienterte israelske regjeringens dagsorden i Madrid var ikke på noen måte forenelig med Bush-administrasjonens. Amerikanerne påvirket utfallet av det israelske parlamentsvalget i juni 1992 ved å antyde at amerikanske lånegarantier til Israel var avhengig av et nytt politisk lederskap i Israel. Vinneren av det israelske valget i 1992 ble det israelske arbeiderpartiet og partiets nyvalgte leder Yitzhak Rabin. Rabin og hans parti var mer akseptable for Bush-administrasjonen først og fremst fordi den nye regjeringen var innstilt på å følge opp prinsippet om “land for fred”.

Bush og Baker hadde lagt grunnlaget for en fredsprosess i Midtøsten. Amerikansk Midtøsten-politikk havnet imidlertid i hendene på den nyvalgte presidenten Bill Clinton, etter president Bushs valgnederlag i november 1992. Det rammeverket som var lagt i Madrid i 1991 var fortsatt

utgangspunktet for amerikansk Midtøsten-politikk, da president Bill Clinton tok fatt på sin første periode i januar 1993. Fredsforhandlingene i Washington hadde imidlertid gått i stå. Oppmerksomheten rundt forhandlingene hindret enhver bevegelse i forhandlingsposisjonene til de ulike aktørene. Dessuten forsøkte PLO-ledelsen i Tunis å hindre at forhandlerne i Washington ikke handlet uavhengig av dem. Det ville undergrave PLOs posisjon, som var målet til israelerne. Rabin ønsket i utgangspunktet å forhandle med et alternativ til PLO, som ville være mer moderat.

Clinton selv hadde svært lite utenrikspolitisk erfaring og var i stor grad avhengig av sine nærmeste rådgivere. Martin Indyk og Dennis Ross ble svært sentrale i utarbeidingen av administrasjonens Midtøsten-politikk. Både Ross og Indyk hadde vært tilknyttet det pro-israelske Institute for Near East Policy (WINEP). Avgjørende for amerikansk Midtøsten-politikk var det at begge disse to hadde stor tillit til Yitzhak Rabin og delte mange av hans synspunkter i forhold til hvordan Israel burde forholde seg til fredsforhandlinger. Ross og Indyk var enige med Rabin i at Syria burde være Israels prioriterte forhandlingspartner. Amerikanerne var overbevist om at en avtale med Syria ville gi Israel “a circle of peace”. Amerikanerne støttet dessuten opp om Rabins forsøk på å fryse ut PLO fra fredsprosessen. Clinton-administrasjonen prøvde å støtte opp om et reelt alternativ til PLO. Amerikanerne prøvde derfor å styrke autoriteten til de palestinske forhandlerne i Washington og sørge for at de etter hvert kanskje kunne handle uavhengig av PLO.

Clinton-administrasjonen ble derfor svært overrasket da de fikk vite at en avtale hadde blitt nådd mellom PLO og Israel i Norge. Uten at amerikanerne hadde blitt informert, hadde Rabin endret strategi og bestemt seg for å satse på forhandlinger med PLO. Norge hadde spilt en avgjørende rolle i de hemmelige forhandlingene som førte fram til Oslo-avtalen. Denne avtalen ble viktig fordi den la nye rammebetingelser for amerikansk Midtøsten-politikk. Oslo-avtalen hadde gjort PLO til Israels offisielle forhandlingspartner på palestinsk side. Amerikanernes forsøk på å finne et alternativ til PLO var ikke lenger nødvendig.

Rabins strategi om å forhandle en fred av gangen begrenset mulighetene for amerikansk diplomati. Det var fordi Rabin også etter Oslo-avtalen valgte å forhandle videre med PLO framfor Syria. Fredsprosessen mellom Israel og PLO var en prosess israelerne ønsket å føre uten innblanding fra USA. Ut ifra et israelsk perspektiv var det ikke behov for amerikansk megling, slik det ville vært dersom Rabin hadde valgt forhandlinger med Syria. Dersom Rabin hadde valgt Syria framfor PLO, hadde behovet for amerikansk megling vært avgjørende.

USAs rolle i fredsprosessen ble etter Oslo-avtalen begrenset til å gi prosessen legitimitet og å støtte opp om den økonomisk. På tross av at Arafat ønsket at amerikanerne skulle jevne ut maktbalansen mellom PLO og Israel i forhandlingene, lot Clinton-administrasjonen Rabin styre

fredsprosessen. Clinton-administrasjonens politikk var i det hele tatt svært pro-israelsk. Det kom til uttrykk blant annet i FN, hvor USA for første gang ikke støttet resolusjonen som ga palestinske flyktninger rett til å komme tilbake til Israel eller rett til kompensasjon. Dessuten ble deler av amerikansk finansiell støtte til Israel indirekte brukt til å bygge bosettinger i de okkuperte områdene. USA valgte å ikke straffe Israels bosettingspolitikk fullt ut, da administrasjonen trakk fra et mindre beløp fra lånegarantien enn det avtalebetingelsene la opp til. Det ble trukket kun \$60 millioner fra de \$2 milliardene Israel var gitt i lånegaranti, i stedet for \$300 millioner.

Clinton-administrasjonen lot Israel ta føringen over fredsprosessen også etter Rabins død. Den støttet Shimon Peres' krig mot Hamas, Islamsk Jihad og deretter mot Hizbollah i Libanon. Det israelske valget i 1996 gjorde det klart at administrasjonen foretrakk det israelske arbeiderpartiet framfor Likud. Clinton-administrasjonen hadde prøvd å redde Peres fra et valgnederlag, men mislyktes.

Grunnen til at amerikanerne støttet opp om Peres og det israelske arbeiderpartiet, var at Netanyahu og den israelske høyresiden foretrakk "fred for fred" framfor "land for fred". Netanyahu ønsket en fredsavtale uten å måtte gi opp Israels kontroll over de områdene som hadde vært under israelsk okkupasjon siden Seksdagerskrigen i 1967. En høyreorientert israelsk regjering ville derfor undergrave hele grunnlaget for fredsprosessen, som bygget på prinsippet om "land for fred". Likevel lot Clinton-administrasjonen også Benjamin Netanyahu i stor grad ta styringen over utviklingen. Administrasjonen gikk med på en ny forhandlingsrunde rundt den israelske tilbaketrekkingen fra Hebron. Clinton-administrasjonen hadde også gått langt i å godta den israelske statsministerens krav om gjensidighet i forhandlingene. Det gjorde det mulig for Netanyahu å utsette flere israelske tilbaketrekkinger. Han hevdet palestinerne ikke levde opp til sine forpliktelser, så hvorfor skulle Israel leve opp til sine, argumenterte Netanyahu.

I den først perioden ønsket Clinton som de fleste amerikanske presidentkandidater å demonstrere sin støtte til Israel, som USAs nære allierte og venn i Midtøsten. Støtten til Israel har generelt bred støtte i det amerikanske samfunnet, spesielt blant jødiske velgere og i den kristne middelklassen. Dette er grupper som tradisjonelt har stemt demokratisk. Det var viktig for Clinton å sikre seg støtten fra disse gruppene fram mot presidentvalget i 1996. Dersom Clinton ønsket fire nye år i Det hvite hus, var det ikke klokt å føre en politikk som kunne oppfattes som fiendtlig mot Israel. Dessuten hadde den amerikanske kongressen republikansk flertall. Det var viktig for Clinton som for alle amerikanske presidenter å kunne ha et godt samarbeid med Kongressen. Det gjorde det lettere for administrasjonen å gjennomføre sin politikk. Kongressen forventet at Clinton førte en politikk som var til Israels fordel. En grunnleggende årsak til den pro-israelske politikken var også den sterke støtten hadde innenfor selve administrasjonen.

Clinton hadde i løpet av sin første periode blitt bedre kjent med problemstillingene hans administrasjon måtte forholde seg til i fredsprosessen. Martin Indyk og Dennis Ross var likevel fortsatt sentrale i utformingen av amerikansk Midtøsten-politikk. Clinton delte fullt ut sine rådgiveres oppfatning om at USA først og fremst burde støtte opp om arbeidet med en israelsk-syrisk avtale. Men fordi forhandlingene mellom Israel og PLO hadde stått stille siden januar 1997 måtte likevel Clinton-administrasjonen adressere disse forhandlingene først. Clinton-administrasjonen hadde så langt latt tvilen komme Netanyahu til gode. Resultatet av det var at fredsprosessen ikke hadde beveget seg noe særlig før Clinton til slutt innkalte til toppmøtet på Wye River i oktober 1998.

Men det var flere grunner til at Clinton-administrasjonen innkalte til dette toppmøtet. Den amerikanske administrasjonen var lei Netanyahus umedgjørighet. Mer direkte årsaker til toppmøtet var at flere i administrasjonen mente presidenten selv trengte en politisk seier som demonstrerte hans dømmekraft og kompetanse. Presidenten var på dette tidspunktet under angrep fra opposisjonen hjemme i USA, i kjølvannet av Lewinsky-affæren. Et gjennombrudd i fredsprosessen ville dessuten gi presidenten tid til å hjelpe sine demokratiske partifeller som ønsket Clintons drahjelp i det amerikanske mellomvalget.

Arafat hadde hele tiden ønsket et godt forhold til den amerikanske presidenten, og på den måten kanskje få sympati og gjennomslag for palestinerne krav og synspunkter. Netanyahus umedgjørighet hadde bidratt til et nærmere forhold mellom administrasjonen og palestinerne. Oslo-prosessen hadde dessuten beveget Clinton-administrasjonen nærmere amerikansk støtte til en palestinsk stat, selv om Clinton aldri brukte de ordene.

Clinton måtte på grunn av den israelske statsministerens umedgjørighet, bruke mye tid på de israelsk-palestinske forhandlingene. Dette var en medvirkende årsak til at de israelsk-syriske forhandlingene ikke fikk fokus mens Netanyahu var statsminister. Syria var dessuten ikke særlig villige til å forhandle med Netanyahus regjering, fordi den i utgangspunktet ikke aksepterte “land for fred” prinsippet, men foretrakk “fred for fred”. Det var derfor ikke overraskende at amerikanerne presset Netanyahu til å gjennomføre Wye-avtalen på tross av de politiske problemene dette ville skape for ham. Amerikanerne ønsket ikke på noen måte se Netanyahu gjenvalgt og gjorde det de kunne for å hindre dette. De arbeidet blant annet for å hindre at Arafat erklærte en palestinsk stat i mai 1999. Det ville utløse en stor krise og muligens styrke Netanyahus sjanse til å vinne valget.

Netanyahus valgnederlag i mai 1999 var en lettelse for Clinton-administrasjonen. Det åpnet for nye forhandlinger med Syria og fortgang i forhandlingene med palestinerne. Det trodde i alle fall amerikanerne. Ehud Barak foretrakk til Clinton-administrasjonens store glede, forhandlinger med

Syria. Skåret i gleden var at Barak ikke ønsket å forhandle med Syria ut ifra et prinsipp om ”fullstendig tilbaketrekking” mot en ”fullstendig fred”. Det innebar blant annet en israelsk tilbaketrekking fra Golan, til grensen fra før 1967. Baraks umedgjørighet på dette punktet og den syriske presidenten Hafez al Asads død i juni 2000, ødela mulighetene for en israelsk-syrisk fredsavtale i løpet av Clintons andre periode.

Barak hadde nedprioritert forhandlinger med palestinerne til fordel for Syria med unntak av avtalen i Sharm el Sheikh i september 1999, som gjorde det mulig for Barak å fokusere på forhandlingene med regimet i Damaskus. Da de syrisk-israelske forhandlingene feilet, sørget Barak først for å få israelske tropper ut av Libanon slik han hadde lovet i valgkampen. Det var først etter dette at turen kom til palestinerne. Clinton-administrasjonen fulgte opp Baraks forespørsel om å arrangere et toppmøte med palestinerne. Amerikanerne erkjente at de begynte å få dårlig tid og få muligheter igjen til å skape fred i Midtøsten.

Toppmøtet på Camp David i 2000 ble arrangert på tross av palestinske protester og ble preget av amerikansk ettergivenhet overfor Barak, og ga heller ingen avtale. Clintons siste forsøk på å nå en fredsavtale mellom israelere og palestinere i desember 2000 var likevel et vitnemål om at presidenten ønsket å gå inn i historiebøkene med en israelsk-palestinsk fredsavtale bak seg. Men Clinton ble aldri presidenten som skapte fred i Midtøsten. En av hovedårsakene til det var nettopp vegringen for å ta over styringen av fredsprosessen fra sin nære allierte og venn Israel.

George W. Bush hadde i utgangspunktet bestemt seg for å ikke engasjere seg i konflikten mellom israelere og palestinere slik Clinton hadde gjort. Bush-administrasjonen hadde blant annet lite tillit til Yassir Arafat. Bush hadde fått høre fra Clinton og hans rådgivere at palestinerne leder var “a lost cause”. Dette var i tråd med Bush-administrasjonens opprinnelige plan om å føre “a humble foreign policy”. Den økende volden mellom israelere og palestinere gjorde det likevel vanskelig for Bush å ikke engasjere seg i situasjonen. Bush-administrasjonen ba derfor israelere og palestinere prøve å nå en våpenhvile og gjenoppta sikkerhetssamarbeidet. USAs nære allierte i Midtøsten hadde dessuten et sterkt ønske om at USA gjorde noe med den stadig mer alvorlige situasjonen mellom israelere og palestinere. Den dramatiske situasjonen i regionen førte derfor til at administrasjonen etter hvert begynte å vurdere et nytt diplomatisk initiativ.

I kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001 vant utenriksminister Colin Powell diskusjonen innenfor administrasjonen om hva USAs strategi burde være i ”Krigen mot terror”. Powell mente USA trengte støtte fra den arabiske og muslimske verden i den kampen. Den støtten skulle sikres gjennom et nytt forsøk på å løse den israelsk-palestinske konflikten. Bush-administrasjonen tok et

uventet og oppsiktsvekkende standpunkt, da den i oktober 2001 gikk inn for en tostatsløsning på konflikten. Bush-administrasjonens arbeid med å få til en våpenhvile mislyktes. Bush og Powell klarte ikke å stanse statsminister Ariel Sharon fra å trappe opp Israels militæraksjoner og ta tilbake kontrollen over de selvstyrte områdene. Dette nederlaget kom etter at den jødiske lobbyen, de neokonservative og kristen-evangeliske grupper satte i gang en massiv kampanje for å hindre Bush fra å tøyse Israels maktbruk mot palestinerne.

I løpet av 2002 godtok Bush argumentasjonen til visepresident Cheney og forsvarsminister Rumsfeld om at Israel førte en legitim kamp mot terror og at de israelske militæraksjonene var et utslag av denne kampen. Dette argumentet hadde blitt fremmet av de neokonservative i samarbeid med den israelske lobbyen. Powell argumenterte derimot med at terror og anti-amerikanisme fikk næring gjennom USAs sterke støtte til Israels okkupasjon av palestinerne. Et utslag av de neokonservative og den israelske lobbyens økende innflytelse over amerikansk Midtøsten-politikk, var at Bush i juni 2002 avskrev Arafat og ba om politisk reform hos palestinerne før USA prøvde å løse konflikten. De neokonservative vant med det også en seier for sitt program om regimeendring i Midtøsten.

Etter at Arafat ble presset til å overlate noe av makten på palestinsk side til den nyopprettede statsministerposten og amerikanerne var klare til å gå til krig mot Irak, ble "Veikartet for fred" presentert av "Kvartetten" 30. april 2003. "Veikartet" var et resultat av at USA ble nødt til å adressere den israelsk-palestinske konflikten før Cheney, Rumsfeld og de neokonservative kunne gå videre med sine ambisiøse planer om å styrte Saddam Hussein. En invasjon av Irak var uaktuelt så lenge de arabiske regimene ikke ville støtte opp om det. En slik støtte var avhengig av at USA prøvde å i det minste stabilisere, om ikke løse den israelsk-palestinske konflikten. Det var Jordan som hadde presentert ideen om et "veikart", men det var utenriksminister Powell som var drivkraften bak dette initiativet innenfor den amerikanske administrasjonen. "Veikartet for fred" inkluderte imidlertid kravet om politisk reform.

Gjennomføringen av "Veikartet" kom imidlertid ikke langt. I stedet for å holde fast ved denne planen ga Bush grønt lys til Ariel Sharons plan om ensidig tilbaketrekking. Grunnene til det var flere. En grunn var at Bush stod på gjenvalg mot slutten av 2004. Å støtte opp om den israelske statsministeren mobiliserte Bushs kjernevelgere, de evangelisk-kristne. Det sikret også en større andel av de viktige jødiske stemmene. Hensynet til presidentvalget var derfor en viktig faktor. USA hadde også fått klarsignal for et angrep på Irak fra nøkkestater i Midtøsten, blant andre Saudi-Arabia. "Veikartet" hadde for visepresident Cheney og forsvarsminister Rumsfeld derfor tjent sin hensikt og var ikke på noen måte interessert i se det bli gjennomført. "Veikartet" ble også gitt opp som følge av at volden mellom israelere og palestinere eskalerte igjen utover i 2003, ettersom Israel fortsatte sine

politiske likvideringer og Hamas og andre militante organisasjoner gjengjeldte. Dette var en utvikling den palestinske statsministeren, Mahmoud Abbas, ikke var i stand til å gjøre noe med.

Bushs uttalelser i mai 2005 sendte signaler om at han i sin andre periode ville legge seg på en linje som i større grad la opp til en forhandlingsløsning, framfor å fortsette å støtte opp om Israels unilaterale politikk overfor palestinerne.³⁴⁸ Presidenten kunne fordi han ikke lenger var avhengig av å vinne et nytt valg, tillate seg å bevege seg noe bort fra de meget pro-israelske standpunktene han hadde flagget i forkant av valget i 2004. Det var likevel mer pragmatiske grunner til at administrasjonen utover i den andre perioden igjen fokuserte på en politisk løsning på den israelsk-palestinske konflikten.

Bush-administrasjonen hadde sett at USAs utenrikspolitiske mål ikke kunne nås kun ved bruk av amerikansk militærmakt. De neokonservative mistet i den andre perioden mye av sin tidligere innflytelse, ettersom det ble tydelig at amerikansk politikk i Midtøsten i stor grad hadde feilet. De neokonservatives alenegang og mål om demokratisering og regimeendring i Midtøsten hadde resultert i at amerikanske styrker hadde havnet midt oppe i hva som i økende grad minnet om en borgerkrigslignende situasjon i Irak. Det hadde på dette tidspunktet dessuten blitt et innenrikspolitisk krav at USA måtte trekke sine styrker ut så raskt som mulig. Dette var et krav som Bush-administrasjonen måtte ta på alvor etter at Demokratene i november 2006 vant flertallet i den amerikanske kongressen. For å stabilisere situasjonen i Irak og begynne en tilbaketrekking av amerikanske styrker, var USA avhengig av å samarbeide med andre og la i den andre perioden større vekt på diplomati og multilateralt samarbeid. Et overordnet utenrikspolitisk mål i den andre perioden ble å stabilisere situasjonen i Irak. USA ønsket dessuten å stanse Irans atomprogram. For å nå disse målene var Bush-administrasjonen avhengig av støtte fra og samarbeid med de arabiske statene. De arabiske statene ville derimot ikke samarbeide fullt ut med mindre USA tok opp igjen arbeidet med en forhandlingsløsning på den israelsk-palestinske konflikten.

Det var imidlertid flere faktorer som gjorde det svært vanskelig å nå en fredsavtale mellom israelere og palestinere. Israel ville ikke forhandle med Hamas, som i januar 2006 vant det palestinske parlamentsvalget og dannet regjering. De økonomiske sanksjonene overfor palestinerne etter at Hamas dannet regjering førte til en polarisering av det palestinske samfunnet. I løpet av sommeren 2007 tok Hamas full kontroll over Gaza. Den palestinske splittelsen blokkerte en fredsavtale mellom Israel og

³⁴⁸ Bush gjorde det klart at endringer i 1967-grensen måtte være et resultat av forhandlinger. Den palestinske staten måtte dessuten være enhetlig med forbindelse mellom Gaza og Vestbredden. I sitt brev til den israelske statsministeren i 2004 hadde Bush derimot gitt uttrykk for at det var urealistisk å tro at resultatet av de endelige forhandlingene ville resultere i en israelsk tilbaketrekking til 1967-grensen. Presidenten hadde dessuten gjort det klart at han ikke forventet at Israel skulle ta imot palestinske flyktninger og la disse bosette seg i Israel.

palestinerne, ettersom den israelske statsministeren ikke ville inngå en slik avtale før president Abbas hadde tatt tilbake kontrollen over Gaza og avvæpnet Hamas. Statsminister Olmert ønsket å beholde mesteparten av Vestbredden under israelsk kontroll og ønsket derfor ikke en forhandlingsløsning, da det ville føre til opprettelsen av en palestinsk stat. Olmert foretrakk på samme måte som Ariel Sharon å føre en politikk hvor Israel handlet unilateralt uten å forholde seg til palestinske krav om en egen stat.

President Bush måtte likevel prøve å gjøre noe med den fastlåste situasjonen for å sikre seg samarbeid og støtte i Midtøsten for å kunne stabilisere Irak og stanse Irans atomprogram. Konferansen i Annapolis i november 2007 og arbeidet med å få israelere og palestinere til å forhandle fram en fredsavtale i 2008, var et utslag av Bush-administrasjonens nye kurs i Midtøsten. Å forsøke å sikre seg et bedre ettermæle var nok også en medvirkende årsak til at Bush ønsket å presse på for en forhandlingsløsning mellom israelere og palestinere. Presidentens oppslutning i den amerikanske befolkningen var rekordlav. Det nye amerikanske initiativet var imidlertid for lite og for sent. Det var dessuten for mange faktorer som gjorde mulighetene for en fredsavtale svært små.

Dokumenter

FN-resolusjoner, avtaler, brev og taler.

Agreement on Movement and Access (AMA), November 15 2005, tilgjengelig på <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005> (6. mai 2009)

Arafat Letter to Clinton, December 28, 2000, tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAC.pdf (2. april 2009)

Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace, December 23, 2000, tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAB.pdf (2. april 2009)

Confirmation Hearing of Condoleeza Rice, January 18, 2005, tilgjengelig på http://www.nytimes.com/2005/01/18/politics/18TEXT-RICE.html?_r=1&pagewanted=print (6. mai 2009)

Disengagement Plan of Prime Minister Ariel Sharon, April 16, 2004, tilgjengelig på http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_eng.htm (6. mai 2009)

FN-resolusjon 194, tilgjengelig på <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/65/IMG/NR004365.pdf?OpenElement> (2. april 2009)

FN- resolusjon 242, tilgjengelig på <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement> (6. mai 2009)

FN- resolusjon 338, tilgjengelig på <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement> (6. mai 2009)

Framework for the Conclusion of a Final Status Agreement between Israel and the Palestine Liberation Organization, the "Beilin-Abu Mazin" Understanding, October 31, 1995, tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixT.pdf (2. april 2009)

Israeli Cabinet Statement on Road Map and 14 Reservations, May 25, 2003, tilgjengelig på <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/road1.html> (6. mai 2009)

Israel's Peace Initiative 14 May 1989, tilgjengelig på <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1988-1992/54%20Israel-s%20Peace%20Initiative-%2014%20May%201989> (2. april 2009)

Letters Exchanged Between Prime Minister Ariel Sharon and President George W. Bush, April 14, 2004, tilgjengelig på

http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters_eng.htm (6. mai 2009)

Oslo I Agreement - Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, September 13, 1993 (Oslo-avtalen), tilgjengelig på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixQ.pdf (2. april 2009)

Oslo II--Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, September 28, 1995 (Oslo II-avtalen), tilgjengelig på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixS.pdf (2. april 2009)

Protocol Concerning the Redeployment in Hebron, January 17, 1997 (Hebron-avtalen), på

http://www.brookings.edu/press/Books/peace_process.aspx (2 april 2009)

Remarks by U.S. vice president Al Gore at the 50th anniversary of Israels founding, Jerusalem, April 30, 1998, tilgjengelig på

<http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OVP/speeches/israel.html> (2. april 2009)

Moratinos 'Non-Paper' on Taba negotiations, Taba January 27, 2001, tilgjengelig på

<http://domino.un.org/unispal.nsf/2ee9468747556b2d85256cf60060d2a6/cea3efd8c0ab482f85256e3700670af8!OpenDocument> (6. mai 2009)

Palestinian-Israeli Security Implementation Work Plan -Tenet cease-fire plan, June 10, 2001, tilgjengelig på

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Palestinian-Israeli+Security+Implementation+Work+P.htm> (6. mai 2009)

Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, April 30, 2003 (Veikartet for fred) tilgjengelig på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAG.pdf (6. mai 2009)

PM Sharon addresses the United Nations General Assembly, September 15, 2005, tilgjengelig på

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Key+Speeches/PM+Sharon+addresses+the+UN+General+Assembly+15-Sep-2005.htm> (6. mai 2009)

President Bush Discusses Israeli-Palestinian Peace Process, January 10 2008, tilgjengelig på

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/01/20080110-3.html> (6. mai 2009)

President Bush's Remarks about Palestinian Leadership, June 24, 2002, tilgjengelig på

http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixAF.pdf (6. mai 2009)

Quartet Statement, 30 January 2006, tilgjengelig på

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf (6. mai 2009)

Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, The Mitchell Plan, April 30, 2001 (Mitchell-rapporten), tilgjengelig på http://avalon.law.yale.edu/21st_century/mitchell_plan.asp (6. mai 2009)

Statement by President George W. Bush before the 56th regular session of the UN General Assembly, November 10, 2001, tilgjengelig på <http://www.state.gov/documents/organization/18967.pdf> (6. mai 2009)

The Cairo Accord, May 4, 1994 (Kairo-avtalen), tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixR.pdf (2. april 2009)

The Wye River Memorandum, October 23, 1998 (Wye-avtalen), tilgjengelig på http://www.brookings.edu/press/Books/~media/Files/Press/Books/2005/peaceprocess3/peaceprocess_appendixW.pdf (2. april 2009)

Litteraturliste

Bøker

Ashrawi, Hanan, 1995. *This Side of Peace: A Personal Account*. New York: Simon and Schuster.

Beilin, Yossi, 1999. *Touching Peace: From the Oslo Accord to a Final Agreement*. London: Weidenfeld og Nicolsen.

Bregman, Ahron, 2005. *Elusive Peace – How the Holy Land defeated America*, London: Penguin.

Carter, Jimmy, 2006. *Palestine: Peace Not Apartheid*, Waterville, Maine USA: Thorndike Press.

Corbin, Jane, 1994. *Gaza First: The Secret Norway Channel to Peace Between Israel and the PLO*. London: Bloomsbury.

Daalder Ivo H. og Lindsay, James M. 2003, *America Unbound: The Bush Revolution In Foreign Policy*, Washington, D.C: Brookings Institution.

Enderlin, Charles, 2002. *Shattered Dreams: The Failure of the Peace Process in the Middle East*. New York: Other Press.

Halper, Stefan og Clarke, Jonathan, 2004. *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge: Cambridge University Press.

Haas, Richard, 1990. *Conflicts Unending: The United States and Regional Disputes*. New Haven: Yale University Press.

Jabotinsky, Ze'ev, 1959. *Writings: On the Road to Statehood*. Ari Jabotinsky: Jerusalem.

Kurtzer, D.C. og Lasensky S. B, 2008. *Negotiating Arab – Israeli Peace*, Washington: United States Institute of Peace.

Lowi, T. J, Ginsberg, B.og Shepsle, K. A, 2006. *American Government: Freedom and Power*, New York/London: W.W. Norton and Company Inc.

Makowsky, David,1996. *Making Peace with the PLO: The Rabin Government's Road to the Oslo Accord*. Washington, D.C: Westview.

Mann, James, 2004. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking Penguin.

Mearsheimer, John J. og Walt, Stephen M, 2007. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus og Giroux.

Neff, Donald, 2002. *Fallen Pillars: U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*, Washington D.C.: Institute for Palestine Studies.

Peres, Shimon, 1995. *Battling for Peace: Memoirs*. London: Weidenfeld og Nicolson.

Presidential Study Group,1988. *Building for Peace: An American Strategy for the Middle East*. Washington Institute for Near East Policy.

Ross, Dennis, 2004. *Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Said, Edward W, 1995. *Peace and Its Discontents: Gaza – Jericho 1993 – 1995*, London: Vintage.

Tamnes, Rolf, 1997. *Oljealder 1965-1995*, vol. 6 av *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

Quandt, William B, 1993. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press.

Quandt, William B, 2001. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967* (Revised Edition), Washington, D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press.

Quandt, William B, 2005. *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, D.C./Berkeley, CA: Brookings Institution/University of California Press.

Shamir, Yitzhak, 1994. *Summing Up: An Autobiography*. London: Weidenfeld og Nicolson.

Shlaim, Avi, 2001. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, New York: Norton.

Waage, Hilde H, 2004. *Peacemaking Is a Risky Business: Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96*, Oslo: Institutt for fredsforskning (PRIO).

Woodward, Bob, 2003. *Bush at War*. Simon and Chuster.

Kapitler i bøker

Hudson, Michael C, 2005. "The United States in the Middle East", i Fawcett L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, New York: Oxford University Press Inc, ss.283-305.

Miller, Aaron, 2002, "The Pursuit of Israeli-Palestinian Peace: A Retrospective", i Rothstein, Robert Lewis: *The Israeli-Palestinian Peace Process: Oslo and the Lessons of Failure: Perspectives, Predicaments and Prospects*. Brighton: Sussex Academic Press, ss. 31-36.

Waage, Hilde Henriksen, 2009. "Fredspolitikk i Midtøsten", i Lange, Pharo og Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Oslo: Forum for samtidshistorie, Universitetet i Oslo.

Artikler i tidsskrifter og lignende.

Baker, James. 1989. "Principles and Pragmatism: American Policy towards the Arab-Israeli Conflict". *Department of State Bulletin*. Juli.

Benn, Aluf, 2002. "The Last of the Patriarchs", i *Foreign Affairs*, mai-juni.

Bjørngaas, Tove, 2005. "Guds utvalgte og Midtøsten", *Babylon*, Vol. 3. Nr. 1.

Gordon, Philip H, 2006. "The End of the Bush Revolution", i *Foreign Affairs*, juli-august.

Herzog, Michael, 2006. "Can Hamas Be Tamed?", i *Foreign Affairs*, mars-april.

Kjeldstadli, Knut, 1991. "Struktur, norm og interesse – om historikernes behov for handlingsteori", i *Heimen* (1) Oslo: Universitetsforlaget, ss. 50-61.

Malley, Robert og Agha, Hussein, 2001. "Camp David: The Tragedy of Errors", *The New York Review of Books*, Vol. 48. Nr. 13.

Quandt, William B, 2006. "William B. Quandt on the peace process in the Middle East", i *Dædalus*, våren.